



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Oktober 2017
(OR. en)

12878/17

JAI 873
SCHENGEN 60
SCH-EVAL 241
FRONT 415
ASIM 111
ENFOPOL 444
COMIX 664

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. September 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 570 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Schengen bewahren und stärken

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 570 final.

Anl.: COM(2017) 570 final



Brüssel, den 27.9.2017
COM(2017) 570 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Schengen bewahren und stärken

1. Einleitung

Der Schengen-Raum ist der weltweit größte Raum, in dem freier Personenverkehr gewährleistet ist. In ihm können über 400 Millionen EU-Bürger sowie Besucher ungehindert reisen und Waren und Dienstleistungen frei zirkulieren. Schengen gehört zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration, und die Kommission ist gewillt, den freien Personenverkehr zu schützen und zu bewahren.

Die Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen ist das Kernstück von Schengen. In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sind grenzüberschreitende Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ein Thema, das uns alle angeht. Mit der Kontrollfreiheit an den Schengen-Binnengrenzen gingen stets unterschiedliche Maßnahmen einher, sei es in den Bereichen Außengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Drogenbekämpfung. In einem Raum, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, bleibt die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die Ausnahme. Sie sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden, für einen begrenzten Zeitraum und soweit dies erforderlich und verhältnismäßig ist, um den ermittelten schweren Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit zu begegnen.

Seit seiner Schaffung ist der Schengen-Raum mit Herausforderungen und Bedrohungen unterschiedlicher Art konfrontiert gewesen. Die Stärke des Schengen-Systems liegt auch in seiner Lern- und Anpassungsfähigkeit. So wurde der Schengener Grenzkodex bereits mehrmals geändert, damit er auch weiterhin seinen Zweck erfüllt.

Der Druck durch die massiven irregulären Migrationsströme sowie die Zunahme von Terroranschlägen in mehreren Mitgliedstaaten haben Schwachstellen in der Schengen-Architektur offengelegt, die weitere Schritte notwendig machten. Die Kommission hat wichtige Abhilfemaßnahmen ergriffen, beispielsweise im Rahmen ihres Fahrplans „Zurück zu Schengen“. Im Bereich des Grenzmanagements und der Sicherung der gemeinsamen EU-Außengrenzen wurden rasch neue Weichen gestellt für ein Schengen-System, in dem die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung übernehmen und ihre Maßnahmen koordinieren. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Einrichtung der neuen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sowie die Einführung eines systematischen Datenbankabgleichs bei allen Personen, die die Außengrenzen überschreiten. Im Rahmen der Verwirklichung einer echten und wirksamen Sicherheitsunion konnten nachweisliche Fortschritte bei der Terrorismusbekämpfung erzielt werden. Auch der 2014 eingeführte, überarbeitete Schengen-Evaluierungsmechanismus ist zu einem wichtigen Instrument geworden, um Schwachstellen, u. a. in der in der Schengen-Architektur, zu ermitteln.

Nun ist es an der Zeit, die Ergebnisse der Maßnahmen zu bewerten, die die Europäische Union zur Bewältigung der Herausforderungen, mit denen der Schengen-Raum in den letzten beiden Jahren konfrontiert war, ergriffen hat. In ihrer Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda¹, die am 27. September angenommen wurde, liefert die Kommission einen Überblick über die wichtigsten Erfolge und die größten Schwachstellen bei der Umsetzung der europäischen Migrationsagenda. Ferner zeigt sie auf, welche Maßnahmen

¹ COM(2017) 558.

vorrangig durchgeführt werden müssen, um die europäische Asyl- und Migrationspolitik effizienter, gerechter und stabiler zu gestalten. In der vorliegenden Mitteilung zieht die Kommission Schlussfolgerungen aus der Umsetzung des Fahrplans „Zurück zu Schengen“. Ferner macht sie Vorschläge, wie der Schengen-Raum künftig gestärkt werden kann, u. a. durch die Annahme einer Empfehlung zur besseren Anwendung der geltenden Regeln sowie eines Vorschlags zur Aktualisierung des Schengener Grenzkodexes vor dem Hintergrund der derzeitigen Herausforderungen für Europa.

Darüber hinaus impliziert die Stärkung des Schengen-System auch eine engere Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen sowie Vertrauensbildung unter den meisten Mitgliedstaaten. Wie von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 gefordert, müssen wir, wenn wir den Schutz unserer Außengrenzen verstärken wollen, Rumänien und Bulgarien unverzüglich den Schengen-Raum öffnen. Gleiches gilt für Kroatien, sobald das Land alle Kriterien erfüllt.

2. Der Schengenraum – eine Bestandsaufnahme

In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen darf die vorübergehende Wiedereinführung solcher Kontrollen nur unter außergewöhnlichen Umständen beschlossen werden, um auf Situationen zu reagieren, die eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit dieses Raums, Teilen davon oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darstellen. Im Großen und Ganzen machen die Mitgliedstaaten von dieser Maßnahme auf verantwortungsvolle Weise Gebrauch. Simuliert man die Kosten einer Abkehr von Schengen, so wird klar, dass diese Entscheidung die Wirtschaft in jedem Fall teuer zu stehen käme.²

Massenzustrom und sekundäre Migrationsbewegungen über die östliche Mittelmeerroute

2015 sah sich die Europäische Union mit einem beispiellosen Zustrom von Migranten und in der Folge mit Sekundärbewegungen von nicht registrierten, irregulären Migranten konfrontiert. Angesichts dieser Situation führten mehrere der betroffenen Mitgliedstaaten im Einklang mit den Schengen-Vorschriften vorübergehende Kontrollen an ihren Binnengrenzen ein. Da in mehreren Mitgliedstaaten aufgrund der Sekundärbewegungen irregulärer Migranten weiterhin eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit bestand, leitete die Kommission erstmals das besondere Verfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes ein. Dies war eine der Maßnahmen, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. März 2016³ über einen Fahrplan zurück zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum aufgezeigt hatte. Der Rückgriff auf das Verfahren nach Artikel 29 ist unter außergewöhnlichen Umständen möglich, wenn die im Rahmen einer Schengen-Evaluierung festgestellten Mängel beim Außengrenzmanagement das Funktionieren des gesamten

²Laut der Kommissionsanalyse der direkten wirtschaftlichen Kosten hätte die Abkehr von Schengen, d. h. die längerfristige Wiedereinführung von Grenzkontrollen, beträchtliche Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr (insbesondere auf den Straßen), den Tourismus, die öffentlichen Verwaltungen sowie Grenzgänger und Reisende. Für diese Kategorien belaufen sich die direkten Kosten auf rund 5 bis 18 Mrd. EUR jährlich (bzw. 0,06 % bis 0,13 % des BIP), je nach dem, zu welchen Verzögerungen es kommt. Mittelfristig können indirekten Kosten der Abkehr von Schengen deutlich höher sein als die geschätzten direkten Kosten, da die Folgen für den Handel innerhalb der Union, die Investitionen und die Mobilität gar nicht abzusehen wären, wenn die Abkehr von Schengen die wirtschaftliche Integration gefährdet.

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, COM(2016) 120 final.

Schengen-Raums gefährden. Am 12. Mai 2016 sprach der Rat⁴ auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission⁵ die Empfehlung aus, dass die fünf von der Sekundärmigration aus Griechenland am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten an bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen wieder Kontrollen einführen sollten. Trotz einer allmählichen Verbesserung der Lage hielt der Druck auf die fünf betroffenen Mitgliedstaaten an und rechtfertigte daher weitere Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen⁶. Am 11. Mai 2017 gestattete der Rat diesen fünf Mitgliedstaaten zum dritten und letzten Mal im Rahmen dieses Verfahrens eine Verlängerung der Kontrollen bis zum 11. November 2017.⁷

Diese Binnengrenzkontrollen wurden an strenge Bedingungen geknüpft: Zum einen wurden die Kontrollen nur an den von der Sekundärmigration aus Griechenland am stärksten betroffenen Abschnitten der Binnengrenzen wiedereingeführt. Zum anderen mussten die fünf betroffenen Schengen-Staaten der Kommission monatlich über die durchgeführten Grenzkontrollen und ihre Ergebnisse Bericht erstatten. Dank dieser Berichte konnte die Kommission die Lage genau verfolgen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen nicht über den vom Rat festgelegten Rahmen hinausgingen. Bei jeder nachfolgenden Verlängerung der ursprünglichen Empfehlung vom 12. Mai 2016 wies der Rat erneut darauf hin, dass Grenzkontrollen nur ein letztes Mittel sein dürfen und die Mitgliedstaaten stattdessen alternative Maßnahmen wie intensivere Polizeikontrollen im Grenzgebiet ergreifen sollten, um der ernsthaften Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit zu begegnen.

Die jüngsten Berichte der Schengen-Staaten im Rahmen der dritten und letzten Verlängerung bestätigen, dass sich die allgemeine Lage seit Beginn der Migrationskrise stetig und erheblich verbessert hat. So ist die Zahl der täglich auf den griechischen Inseln ankommenden Personen inzwischen deutlich gesunken⁸, und die nachfolgende Sekundärmigration aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten ist begrenzt. Dies lässt sich insbesondere an der rückläufigen Zahl der an den Binnengrenzen der betroffenen Mitgliedstaaten eingegangenen Asylanträge sowie an der geringen Zahl der Einreiseverweigerungen in diese Länder erkennen.

Dies ist das Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Agenturen sowie weiterer Akteure wie der IOM oder dem UNHCR, die sich für die Bewältigung der Herausforderungen einsetzen.

Stärkere terroristische Bedrohung

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden (ABl. L 151 vom 8.6.2016, S. 8).

⁵ Vorschlag der Kommission vom 4. Mai 2016 für einen Durchführungsbeschluss des Rates mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, COM(2016) 275 final.

⁶ Vom Rat erlassene Durchführungsbeschlüsse (EU) 2016/1989 vom 11. November 2016 und (EU) 2017/246 vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden.

⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818 des Rates vom 11. Mai 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden.

⁸ Zwischen dem 21. März 2016 und dem 17. September 2017 gab es im Durchschnitt 78 irreguläre Grenzübertritte pro Tag.

Die Terroranschläge, die in den letzten beiden Jahren sieben Mitgliedstaaten⁹ erschütterten, sind eine weitere Herausforderung für den Schengen-Raum. Besonders betroffen ist Frankreich, das seit Januar 2015 von einer Reihe terroristischer Anschläge heimgesucht wurde.¹⁰ Aufgrund dieser Terroranschläge, der zunehmenden Bedrohung und der anstehenden Organisation mehrerer internationaler Veranstaltungen hat Frankreich im November 2015 gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes an allen seinen Binnengrenzen wieder Kontrollen eingeführt. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um das Problem auf EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene anzugehen, aber die terroristische Bedrohung ist nach wie vor präsent.

3. Maßnahmen zur Stärkung des Schengen-Systems

Angesichts dieser beispiellosen und ernstesten Herausforderungen für den Schengen-Raum haben die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam Maßnahmen für einen besseren Schutz der Außengrenzen und zur Gewährleistung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung ergriffen, um den Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr zu sichern. Das wichtigste Ziel ist auch weiterhin die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen. Im Rahmen der Sicherheitsunion wird ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, die zur Sicherheit im Schengen-Raum beitragen. Dieser umfassende Ansatz ist von grundlegender Bedeutung, um alle derzeitigen und künftigen Herausforderungen und Bedrohungen, die das Funktionieren des Schengen-Raums gefährden könnten, zu bewältigen.

a) Maßnahmen an den Außengrenzen

Intensiveres Außengrenzmanagement mit den Instrumenten der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache

Die neue Europäische Grenz- und Küstenwache¹¹ hat ihre Kapazitäten sowohl im Hinblick auf die Überwachung der Migrationsströme in die und innerhalb der Europäischen Union als auch im Bereich der Risikoanalyse verstärkt. Mit dem neuen rechtlichen Rahmen wurden neue Ressourcen und Instrumente bereitgestellt, die das EU-Außengrenzmanagement gegenüber neuen Herausforderungen widerstandsfähiger machen. Dies gilt vor allem für die **verbindlichen Schwachstellenbeurteilungen** und die zugehörigen Empfehlungen für Folgemaßnahmen. Diese faktengestützten Beurteilungen sind ergebnisorientiert, denn sie können Empfehlungen an die Mitgliedstaaten nach sich ziehen, in denen konkrete Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen binnen eines festgelegten Zeitraums festgelegt sind. Sie helfen den Mitgliedstaaten und der Kommission auch dabei, die EU-Mittel, insbesondere aus dem Fonds für die innere Sicherheit, besser einzusetzen und etwaigen Anträgen auf zusätzliche Sonderhilfsmittel Rechnung zu tragen. Die vollständige

⁹ In Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

¹⁰ Im Januar und November 2015 in Paris, im Juni 2015 in Saint-Quentin-Fallavier, im August 2015 in einem Thalys-Zug, im Januar 2016 in Valencia, im Juni 2016 in Magnanville, im Juli 2016 in Nizza, im Juli 2016 in Saint-Étienne-du-Rouvray, im Februar 2017 in Paris (Macheten-Angriff vor dem Louvre), im April 2017 erneut in Paris (Angriff auf den Champs-Élysées).

¹¹ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

Umsetzung dieser Empfehlungen durch die betroffenen Mitgliedstaaten ist daher für das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums von zentraler Bedeutung.

Mit dem neuen **Soforteinsatzpool** und dem **Ausrüstungspool für Soforteinsätze (Pools für Soforteinsätze)** wird sichergestellt, dass jedem Mitgliedstaat, der an den Außengrenzen mit einer Situation konfrontiert ist, die dringende Maßnahmen erfordert, auf Antrag binnen 10 Arbeitstagen Personal und Ausrüstung zur Verfügung gestellt wird. Dank ihres erweiterten Mandats hat die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache auch die Möglichkeit, in dringenden Fällen einzugreifen – entweder auf Antrag eines Mitgliedstaats, oder auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses, wenn ein Mitgliedstaat nicht in der Lage oder willens ist, tätig zu werden.

Die Agentur verfügt auch über ein erweitertes Mandat, um die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der **Rückkehr/Rückführung** zu unterstützen und auszubauen. Die drei neuen Pools für Rückkehrbeobachter, Begleitpersonen für die Rückkehr und Rückkehrsachverständige stehen nun bereit und können fortan für die Bildung europäischer Rückführungsteams in Anspruch genommen werden, die operative Unterstützung leisten und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten verstärken.

Was die **Lagebeobachtung und Risikoanalyse** anbelangt, so ist die Agentur nunmehr in der Lage, Risikoanalysen zu Aspekten, die für ein integriertes europäisches Grenzmanagement relevant sind, vorzunehmen, u. a. Analysen zu Risiken, die die Funktionsweise oder Sicherheit des Schengen-Raums mit freiem Personenverkehr und seine Außengrenzen gefährden können.

Alle diese neuen operativen Instrumente tragen dazu bei, das Risiko eines Massenzustroms irregulärer Migranten sowie von Sekundärbewegungen innerhalb des Schengen-Raums zu verringern. Sie verdeutlichen, dass die derzeitigen vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen auslaufen müssen.

„Hotspots“

Im Rahmen der Sofortmaßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, die einem unverhältnismäßig hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind, hat die Europäische Kommission das sogenannte „Hotspot-Konzept“ entwickelt.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), das Europäische Polizeiamt (Europol) und die Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) arbeiten vor Ort mit den Behörden dieser Mitgliedstaaten zusammen, um sie bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem EU-Recht zu unterstützen und für eine zügige Identifizierung und Registrierung der ankommenden irregulären Migranten sowie die Abnahme ihrer Fingerabdrücke zu sorgen. Darüber hinaus trägt das Hotspot-Konzept zur Umsetzung der befristeten Umverteilungsregelungen bei. Italien und Griechenland sind die beiden Mitgliedstaaten, in denen das Hotspot-Konzept derzeit umgesetzt wird. Andere Mitgliedstaaten können bei Bedarf ebenfalls von diesem Konzept profitieren. Basierend auf den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des Konzepts wird die Kommission noch im Herbst Leitlinien für die Vorbereitung und Einrichtung von Aufnahmezentren in den Mitgliedstaaten vorlegen.

Verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen aufgrund terroristischer Bedrohungen

Nach einer ausdrücklichen Aufforderung des Rates¹², der insbesondere Vorkehrungen für eine bessere Identifizierung und Festnahme ausländischer terroristischer Kämpfer anmahnte, hat die Kommission eine Änderung des Schengener Grenzkodexes vorgeschlagen. Um die Außengrenzen besser zu sichern, wurde die Verpflichtung eingeführt, *alle* Personen, die die Außengrenzen überschreiten, einem **systematischen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken** zu unterziehen.¹³ Seit Inkrafttreten der neuen Vorschriften am 7. April 2017 gelten für die Datenbankabfrage für alle Reisenden dieselben Regeln, so auch für EU-Bürger und Personen, die nach dem Unionsrecht das Recht auf Freizügigkeit genießen, wobei in begründeten Fällen Ausnahmen möglich sind.¹⁴ Mit den neuen Vorschriften wurde die Nutzung von Datenbanken wie dem Schengener Informationssystem oder der Interpol-Datenbank ausgeweitet.¹⁵

Durch die Einführung systematischer Kontrollen konnten nach Angaben der Mitgliedstaaten insgesamt mehr Treffer im Schengener Informationssystem erzielt werden. Ferner wurden Reisen in Kriegsgebiete oder aus Kriegsgebieten deutlich erschwert.

Mit allen oben genannten Aktionen, Maßnahmen und Initiativen an der Außengrenze ist die EU heute besser gerüstet, um potenzielle Krisensituationen zu verhindern und zu bewältigen und ihren Bürgern ein höheres Sicherheitsniveau zu garantieren.

Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das größte System für den Informationsaustausch, mit dem die Kontrollen an den Außengrenzen und die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Schengen-Raum unterstützt werden. Im Dezember 2016 legte die Kommission drei Vorschläge vor, um die operative Wirksamkeit und Effizienz des SIS sowie die allgemeine Sicherheit in Europa zu verbessern. Die Vorschläge sehen technische und operative Verbesserungen am SIS vor, um auch in Zukunft einen wirksamen Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungs- und Grenzschutzbeamten in ganz Europa sicherzustellen. Vor allem sollen bessere Instrumente für die Terrorismusbekämpfung und die wirksamere Rückführung von nicht im Schengen-Raum aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen bereitgestellt werden.

Eine weitere wichtige Verbesserung ist die Implementierung des automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS) im SIS, mit dem Personen, die in den Schengen-Raum einreisen, zuverlässiger identifiziert werden können. Das Projekt ist noch

¹² Insbesondere der Aufruf des Rates von 20. November 2015 zur Änderung des Schengener Grenzkodexes nach den Terroranschlägen in Paris vom 13. November 2015.

¹³ Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 1-7).

¹⁴ Eine Ausnahme von den systematischen Kontrollen an den Land- und Seegrenzen ist bei EU-Bürgern möglich, wenn die systematischen Kontrollen sich unverhältnismäßig auf den Verkehrsfluss auswirken und eine vorherige Risikobewertung gewährleistet, dass durch die nichtsystematische, gezielte Abfrage der einschlägigen Datenbanken die Sicherheit nicht beeinträchtigt wird. Auf Flughäfen ist eine solche Abweichung grundsätzlich sechs Monate lang möglich (bis zum 7. Oktober 2017). Danach kann die Kommission auf Flughäfen mit infrastrukturellen Problemen eine weitere, achtzehnmonatige Ausnahmeregelung genehmigen.

¹⁵ Mit verpflichtender Nutzung der Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente.

nicht abgeschlossen (für die Umsetzung sind keine legislativen Änderungen erforderlich); das AFIS wird im Februar 2018 in Betrieb gehen.

2016 hat die Kommission noch weitere Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheit und des Grenzmanagements vorgelegt, u. a. für zwei neue IT-Großsysteme, das Ein- und Ausreisensystem sowie das EU-weite Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS).

Das Einreise-/Ausreisensystem soll zur Modernisierung des Außengrenzenmanagements beitragen, indem es die Qualität und Effizienz der Kontrollen sowie die Aufdeckung von Dokumenten- und Identitätsbetrug verbessert. Das System gilt künftig für alle Drittstaatsangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt im Schengen-Raum zugelassenen wurden, und kommt zum Einsatz, sobald diese Personen die EU-Außengrenzen überschreiten. Dies wird den Grenzübertritt für Bona-fide-Reisende sowie die Ermittlung von Personen, die die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten haben oder sich ohne gültige Ausweispapiere im Schengen-Raum aufhalten, erleichtern. Ferner soll das Einreise-/Ausreisensystem zur Stärkung der inneren Sicherheit sowie zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität beitragen. Eine politische Einigung über die Einrichtung des Einreise-/Ausreisensystems wurde zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament im Juli 2017 erzielt.

Das EU-weite Reiseinformations- und Genehmigungssystem sieht vor, dass Staatsangehörige visumfreier Länder vor ihrer Ankunft im Schengen-Raum künftig eine Reisegenehmigung einholen müssen. Personen, die ein mögliches Risiko im Hinblick auf die irreguläre Migration oder die Sicherheit darstellen, ließen sich dadurch ermitteln, bevor sie die Grenze erreichen, was die Sicherheit der Außengrenzen deutlich verbessern wird. Reisende werden künftig bereits zu einem frühen Zeitpunkt verlässliche Informationen über den Status ihrer geplanten Einreise in den Schengen-Raum erhalten, was die Zahl der Einreiseverweigerungen erheblich verringern wird.

Die Kommission beabsichtigt, so bald wie möglich einen Vorschlag vorzulegen, wie die Interoperabilität zwischen den oben genannten Systemen sowie mit Eurodac, dem Visa-Informationssystem, dem Europäischen Strafregisterinformationssystem und den Europol-Datenbanken verbessert werden kann. Damit soll sichergestellt werden, dass die Endnutzer schnellen und ungehinderten Zugang zu allen für ihre jeweiligen Aufgaben erforderlichen Informationen erhalten. Ziel ist es insbesondere, den Strafverfolgungsbehörden Zugang zu Informationssystemen anderer Behörden zu ermöglichen und Identitätsbetrug aufzudecken und zu bekämpfen.

b) Maßnahmen im Schengen-Raum

Mehr Sicherheit im Schengen-Raum durch angemessene Polizeikontrollen und eine grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit

In Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes wird explizit darauf hingewiesen, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zur Behebung von schwerwiegenden Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit nicht das Mittel der ersten Wahl sein sollte. Dies gilt heute umso mehr, als wichtige Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen ergriffen wurden. In ihrer Empfehlung vom 12. Mai 2017¹⁶ hat die Kommission dargelegt, wie die Mitgliedstaaten polizeiliche Befugnisse nach Maßgabe

¹⁶ Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, C(2017) 3349 final.

des nationalen Rechts ausüben können und – sofern dies erforderlich und gerechtfertigt ist – im gesamten Hoheitsgebiet, u. a. auch im **Grenzgebiet, Polizeikontrollen** durchführen können.

Mit der Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten ersucht, ihre Befugnisse in Bezug auf Polizeikontrollen im Hoheitsgebiet und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wirksamer zu nutzen. Ferner sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob Polizeikontrollen nicht zu denselben Ergebnissen wie vorübergehende Binnengrenzkontrollen führen würden, bevor sie solche Grenzkontrollen einführen oder verlängern. In diesem Punkt knüpft die Empfehlung an die Empfehlungen nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes¹⁷ an, wonach die Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeiten von Polizeikontrollen prüfen sollten, bevor sie eine Entscheidung über eine Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen treffen.

Die Mitgliedstaaten haben die Empfehlung begrüßt, verwiesen jedoch auf den Umfang und das Ausmaß der derzeitigen Herausforderungen. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass Polizeikontrollen sowie die grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen in naher Zukunft nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können. Um diese Bedenken auszuräumen und die Mitgliedstaaten bei der fristgemäßen Umsetzung der Empfehlung zu unterstützen, arbeitet die Kommission eng mit den nationalen Behörden¹⁸ zusammen. Gemeinsam wird erörtert, wie die mit der praktischen Umsetzung der Empfehlung verbundenen Herausforderungen u. a. durch finanzielle Unterstützung und den Austausch bewährter Verfahren bewältigt werden können.

Die Kommission wird sich weiterhin gemeinsam mit dem Rat dafür einsetzen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verbessern. Dadurch soll ein Umfeld geschaffen werden, in dem bei ernsthaften Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit vorrangig auf wirksame Polizeikontrollen und nicht auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zurückgegriffen wird.

Weitere Maßnahmen zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Strafverfolgungsbehörden

Die Kommission hat auch Maßnahmen ergriffen, um die polizeiliche Zusammenarbeit weiter auszubauen, denn sie ist ein wichtiges Instrument, um auf grenzübergreifende Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit zu reagieren und eine echte und wirksame Sicherheitsunion zu schaffen.

Für die Bekämpfung krimineller Bedrohungen ist ein wirksamer Informationsaustausch von zentraler Bedeutung. Heutzutage werden deutlich mehr Informationen ausgetauscht, und die Mitgliedstaaten nutzen Datenbanken wie das Schengener Informationssystem sehr viel häufiger. 2016 wurde die EU-Richtlinie zu Fluggastdatensätzen angenommen, die unverzichtbar ist, um Reisende mit hohem Risikopotenzial, die den Strafverfolgungsbehörden noch nicht bekannt sind, ausfindig zu machen. Durch die Sammlung, den Austausch und die Analyse der Fluggastdaten werden die Strafverfolgungsbehörden künftig in der Lage sein, die

¹⁷ Vorschlag der Kommission vom 25. Oktober 2016 für einen Durchführungsbeschluss des Rates mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, COM(2016) 711 final.

¹⁸ Der Ständige Ausschuss des Rates für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) hat am 20. Juni 2017 eine Orientierungsaussprache und am 10. Juli 2017 eine Folgeberatung geführt.

grenzüberschreitende Kriminalität besser zu bekämpfen. Die Europol-Verordnung, mit der das Mandat von Europol erweitert wurde, trat im Mai 2017 in Kraft. Mit ihr verfügt Europol nun über die erforderlichen Instrumente, um wirkungsvoller, effizienter und rechenschaftspflichtiger handeln zu können. Außerdem wurden der Agentur mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Auf dieser Grundlage wurde auch die operative Zusammenarbeit weiter ausgebaut. Das Ziel des sogenannten EU-Politikzyklus besteht darin, für eine effektive Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden, den EU-Organen und den EU-Agenturen zu sorgen, die zu kohärenten und flexiblen operativen Maßnahmen gegen die dringendsten kriminellen Bedrohungen führen soll. Die neuen Prioritäten für den Zeitraum 2018-2021 wurden kürzlich angenommen. Sie werden ab 2018 im Rahmen jährlicher operativer Aktionspläne umgesetzt.

Um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbessern, hat die Kommission dieses Jahr zwei Workshops organisiert zur Praxis der „grenzüberschreitenden Nacheile“¹⁹ sowie zur Nutzung der Instrumente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Ländern, in denen wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt wurden. Ausgehend von den Erkenntnissen aus diesen beiden Workshops möchte die Kommission dedizierte Folgemaßnahmen einleiten.

Genauere Qualitätskontrolle des Schengen-Raums mit dem neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus

Parallel zur Umsetzung weiterer Maßnahmen und Initiativen, mit denen der Schengen-Raum noch besser geschützt und bewahrt werden soll, wird nach wie vor überwacht, ob die Mitgliedstaaten ihren Pflichten und Verantwortlichkeiten gemäß den Schengen-Vorschriften nachkommen. Mit dem Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus wird die Anwendung der mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 überarbeiteten Schengen-Vorschriften überwacht. Jedes Jahr werden fünf bis sechs Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Bereichen Außengrenzmanagement, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit und Rückkehr bewertet. Diese Bewertungen vor Ort erfolgen auf der Grundlage eines mehrjährigen Programms für den Zeitraum 2014-2019, das es ermöglicht, bis Ende des Zyklus alle Schengen-Staaten zu bewerten.

Der Schengen-Evaluierungsmechanismus, der seit November 2014 in Kraft ist, enthält klarere Verfahrensregeln für Berichte, Empfehlungen und Folgemaßnahmen für die festgestellten Mängel (einschließlich einer engen Überwachung und Weiterverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen) sowie für unangekündigte Besuche. Auf Grundlage der Ortsbesichtigungen durch Bewertungsteams aus Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie einem Beobachter der jeweils zuständigen Agentur werden knappe Evaluierungsberichte erstellt. Darin wird festgestellt, ob die bewerteten Aspekte mit den Bestimmungen des Schengen-Besitzstands „konform“, „konform, jedoch verbesserungswürdig“ oder „nicht konform“ sind. Ferner werden Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel abgegeben. Anhand des Aktionsplans zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel sowie der Berichte über Folgemaßnahmen, die der evaluierte Mitgliedstaat vorlegen muss, kann die

¹⁹ Dabei handelt es sich um die Verfolgung von Verdächtigen (normalerweise per Fahrzeug) durch Strafverfolgungsbeamte eines Mitgliedstaats, die in der Nähe einer Binnengrenze beginnt und im Hoheitsgebiet eines benachbarten Mitgliedstaats fortgesetzt wird.

Umsetzung der Empfehlungen eng überwacht werden. Ferner können je nach der Schwere der festgestellten Mängel weitere Ortsbesichtigungen stattfinden.

Seit der Reform des Schengen-Evaluierungsmechanismus haben die Ortsbesichtigungsteams zumeist festgestellt, dass die grundlegenden Schengen-Vorschriften im Großen und Ganzen eingehalten wurden. Allerdings wurden in allen Politikbereichen mehrere konkrete und einige übergreifende Mängel festgestellt, die behoben werden mussten, um bei der praktischen Anwendung des Schengen-Besitzstands hohe einheitliche Standards sicherzustellen und zwischen den Mitgliedstaaten eines Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen aufrechtzuerhalten.

Der Mechanismus hat zu wesentlichen Verbesserungen bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten geführt und unter Beweis gestellt, dass er dazu beitragen kann, das wirksame Funktionieren des Schengen-Raums zu gewährleisten: So wurden infolge des unangekündigten Evaluierungsbesuchs in Griechenland Ende 2015 an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes gezielt Kontrollen eingeführt. Dieser Mechanismus hat es ermöglicht, rasch schwerwiegende Mängel beim Außengrenzmanagement in Griechenland zu ermitteln und zu beheben. Ferner hat Griechenland in seinem daraufhin vorgelegten Aktionsplan sowie in den monatlichen Folgeberichten seine Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen dargelegt. Die 2016 durchgeführte „regelmäßige“ Bewertung des Außengrenzmanagement in Griechenland bestätigte die von den griechischen Behörden erzielten Fortschritte.

Der Schengen-Evaluierungsmechanismus hat in den evaluierten Mitgliedstaaten auch zu konkreten Verbesserungen bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands geführt. Dazu zählen beispielsweise die bessere Implementierung des Schengener Informationssystems oder die Festlegung nationaler Strategien für ein integriertes Grenzmanagement durch die Mitgliedstaaten. Um das Außengrenzmanagement an bestimmten Grenzübergangsstellen zu verbessern, wurde ferner mehr Personal bereitgestellt.

All diese Erfahrungen zeigen, wie wichtig es ist, den Schengen-Evaluierungsmechanismus im gesamten Schengen-Raum umfassend umzusetzen. Alle Mitgliedstaaten sollten den Erfahrungen aus den Schengen-Bewertungen eingehend Rechnung tragen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um im eigenen Land die wirksame und effiziente Anwendung des Schengen-Besitzstands sicherzustellen.

Der Schengen-Qualitätskontrollmechanismus ist ein System, das sich ständig weiterentwickelt. Die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache jährlich durchgeführten Schwachstellenbeurteilungen ergänzen den Schengen-Evaluierungsmechanismus nun. Beide zusammen bilden ein umfassendes Schengen-Qualitätskontrollsystem. Stärkere Synergien und die enge Verzahnung von Schwachstellenbeurteilungen und Schengen-Evaluierungen werden zu erheblichen Verbesserungen führen, da es künftig möglich sein wird, die wichtigsten Ergebnisse der Schwachstellenbeurteilungen in die Schengen-Evaluierungen einfließen zu lassen und entsprechend zu berücksichtigen. So kann sichergestellt werden, dass die Empfehlungen aus den beiden Mechanismen sich gegenseitig verstärken. Die Kommission und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache arbeiten diesbezüglich eng zusammen, um ein höchstmögliches Maß an Sicherheit an den Außengrenzen zu gewährleisten.

Ferner müssen das Schengen-Qualitätskontrollsystem und der Einsatz von EU-Mitteln stärker miteinander verknüpft werden. Bereits heute sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 verpflichtet, gemeinsam mit der Kommission und der

Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache zu prüfen, wie mit den nationalen Programmen im Rahmen des Fonds für innere Sicherheit die aufgezeigten Aspekte berücksichtigt und etwaige Mängel beseitigt werden können.

Ein stabiler und krisenfester Schengen-Rahmen

Da die Schengen-Vorschriften ein gewisses Maß an Flexibilität erlauben, konnte sowohl auf große als auch auf weniger große Krisen reagiert werden. Das Schengener Regelwerk wird erfolgreich angewandt, um das umfassende Funktionieren des Schengener Systems zu erhalten. Die vergangenen 10 Jahre haben gezeigt, dass in der überwiegenden Mehrheit der Fälle die derzeitigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, einschließlich der festgelegten Zeitrahmen, ausreichen, um den festgestellten ernsthaften Bedrohungen zu begegnen. Zwischen 2006 (dem Jahr, in dem der Schengener Grenzkodex erlassen wurde) und 2015 wurden 36 Mal vorübergehende - in der Regel ein paar Tage oder Wochen andauernde - Grenzkontrollen wiedereingeführt, die nur in wenigen Fällen verlängert wurden. Überdies hat das Ausnahmeverfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes, das erstmals nach der Migrationskrise angewandt wurde, gezeigt, dass der Schengener Rechtsrahmen Instrumente umfasst, mit denen dieser Herausforderung begegnet werden kann.

Um die Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 29 wieder einzuführen, haben die betreffenden Mitgliedstaaten den koordinierten Ansatz angewandt, was die ihnen offenstehende Möglichkeit, im Falle einer anderen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorübergehend wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen, nicht berührt hat.

Die derzeitigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes untersagen die Verlängerung der wieder eingeführten Binnengrenzkontrollen über mehr als zwei Monate hinaus in Fällen, die ein sofortiges Handeln erfordern (Artikel 28), und über mehr als sechs Monate hinaus bei vorhersehbaren Ereignissen (Artikel 25).

Es sei überdies daran erinnert, dass Kontrollen von Binnengrenzen nach den Schengen-Vorschriften nur als allerletzte Möglichkeit eingesetzt werden dürfen. Die Mitgliedstaaten sollten zuerst prüfen, ob es keine alternativen Maßnahmen zu den Grenzkontrollen, wie z. B. Polizeikontrollen, zur Behebung der festgestellten Bedrohung gibt. Den Mitgliedstaaten steht die Wahl der Art der Polizeikontrolle in den Grenzgebieten frei; Voraussetzung ist lediglich, dass diese Kontrollen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben. Nur wenn alternative Maßnahmen wie Polizeikontrollen nicht ausreichen, um der Gefahr zu begegnen, können die Mitgliedstaaten sich für vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen entscheiden.

4. Anpassung des Schengen-Rechtsrahmens an die aktuellen und künftigen Herausforderungen

Dank der vorstehend beschriebenen soliden Instrumente innerhalb des rechtlichen Rahmens konnten der Massenzustrom irregulärer Migranten in die EU und die damit zusammenhängenden Sekundärbewegungen, die für viele Mitgliedstaaten und deren Bürgerinnen und Bürger Anlass zu großer Sorge boten, eingedämmt werden.

Die Bedrohungen, denen Schengen begegnen muss, entwickeln sich ständig weiter. Die jüngsten Terroranschläge in mehreren Mitgliedstaaten zeigen, dass die Europäische Union - aufbauend auf den bereits erzielten Fortschritten - auch im Kampf gegen den Terrorismus besser gerüstet und ausgestattet sein muss.

Um die Wirksamkeit der Anstrengungen der EU zur Erhöhung der Sicherheit und zur Stärkung des Schengen-Raums zu gewährleisten, muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Schengen-Vorschriften angesichts dieser neuen Gegebenheiten nach wie vor zweckmäßig sind und von allen Mitgliedstaaten befolgt werden.

Ein Vorschlag für eine Änderung des Schengener Grenzkodexes

Die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen haben sich in der überwiegenden Mehrheit der Fälle als ausreichend erwiesen. Allerdings sind in den vergangenen Jahren neue Sicherheitsbedrohungen entstanden, wie die wiederholten Terroranschläge gezeigt haben. Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die einschlägigen Vorschriften überarbeitet und an die neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Es ist Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Bekämpfung der festgestellten Bedrohungen und zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit am besten geeignet sind. In den Fällen, in denen die Bedrohung trotz aller Anstrengungen nach wie vor besteht, ist es gerechtfertigt, die festgelegten Zeitbegrenzungen anzupassen und gleichzeitig bessere Verfahrensgarantien einzuführen, um die Kontrollen an den Binnengrenzen auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken, um den Raum ohne Binnengrenzkontrollen zu erhalten.

Zu diesem Zweck legt die Kommission heute einen Vorschlag²⁰ für die Überarbeitung der bestehenden Rahmenvorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß den Artikeln 25 und 27 des Schengener Grenzkodexes vor.

Mit dem Vorschlag wird die Dauer der bei vorhersehbaren Ereignissen vorübergehend wieder eingeführten Binnengrenzkontrollen geändert. Da der Umfang und die Dauer der vorübergehend wieder eingeführten Binnengrenzkontrollen nicht über das Maß dessen hinausgehen sollten, was unbedingt erforderlich ist, um gegen die ernsthafte Bedrohung anzugehen, überwacht die Kommission die tatsächliche Dauer dieser Kontrollen und kann eine Stellungnahme hierzu abgeben. Wenn Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder der Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen bestehen oder die Binnengrenzkontrollen länger als sechs Monate durchgeführt werden, wird die Kommission eine Stellungnahme dazu abgeben.

Jede Wiedereinführung oder Verlängerung von Grenzkontrollen wird Gegenstand einer ausführlichen Risikobewertung sein, in deren Rahmen ein detaillierter Bericht über die Koordinierung mit den betreffenden Mitgliedstaaten erstellt wird. Die Kommission wird die Risikobewertung gegebenenfalls an die Agenturen weiterleiten, insbesondere an die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Europol, die über das erforderliche Fachwissen zur Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen verfügen.

²⁰ COM(2017) 571.

Mit dem Vorschlag wird ferner die Möglichkeit eingeführt, in Ausnahmefällen die Binnengrenzkontrollen zu verlängern, wenn dieselben Bedrohungen länger als ein Jahr andauern, allerdings nur, wenn die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit konkret genug ist und vergleichbaren besonderen nationalen Maßnahmen wie etwa dem Ausnahmezustand entspricht. Jede weitere Verlängerung auf dieser Grundlage ist auf zwei Jahre begrenzt. Angesichts des außergewöhnlichen Charakters einer derartigen weiteren Verlängerung wären eine Stellungnahme der Kommission sowie im Anschluss daran eine Empfehlung des Rates zur Festlegung, soweit zweckmäßig, der Bedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten erforderlich. Dies wäre eine Voraussetzung für eine etwaige Verlängerung.

Der Vorschlag stärkt den Grundsatz, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur als allerletzte Möglichkeit in Betracht gezogen werden darf. Die Verpflichtung zur Vorlage einer Risikobewertung, die belegt, dass die geplante Wiedereinführung oder Verlängerung von Grenzkontrollen die allerletzte Möglichkeit ist, sollte die Mitgliedstaaten weiter dahin gehend ermutigen, alternative Maßnahmen, beispielsweise verstärkte polizeiliche Maßnahmen, in Betracht zu ziehen.

Bessere Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Bis zur Annahme der vorstehend erläuterten gezielten Änderungen am Schengener Grenzkodex kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Schengener Mitgliedstaaten die geltenden Vorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Rahmen des Schengener Grenzkodexes erneut in Anspruch nehmen.

Ausgehend von den geltenden Bestimmungen und angesichts des Geistes der vorgeschlagenen Änderungen ist die Kommission der Auffassung, dass weitere Leitlinien erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass, wenn sich ein Mitgliedstaat auf die bestehenden Vorschriften beruft, dies in einer Weise geschieht, die das gemeinsame Interesse besser schützt. Der betreffende Mitgliedstaat sollte insbesondere der Anwendung alternativer Maßnahmen Vorrang einräumen und in den Fällen, in denen die Wiedereinführung von vorübergehenden Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Einklang mit Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes erforderlich ist, Maßnahmen ergreifen, die die Auswirkungen auf den freien Personenverkehr so weit wie möglich begrenzen, und eng mit seinen Nachbarstaaten zusammenarbeiten. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sollte beispielsweise eine fortlaufende Überprüfung und Anpassung der Grenzkontrollen stattfinden, um den sich wandelnden Erfordernissen und Auswirkungen vor Ort Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck hat die Kommission heute eine Empfehlung zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum²¹ angenommen.

²¹ C(2017) 6560.

Erweiterung des Schengen-Raums um die Länder, die die Bereitschaft zum Beitritt und das erforderliche Engagement zeigen

Angesichts der zunehmenden Bedrohungen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, können die EU und ihre Mitgliedstaaten nur dann einen stärkeren Schengen-Raum gewährleisten, wenn sie geeint sind und zusammen stehen.

Seit den positiven Bewertungen in den Jahren 2009 und 2010, die ergaben, dass Rumänien und Bulgarien die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, um dem Schengen-Raum beizutreten, setzt sich die Kommission für die Vollmitgliedschaft der beiden Mitgliedstaaten im Schengen-Raum ein.

Es ist jetzt höchste Zeit, dass Bulgarien und Rumänien Vollmitglieder von Schengen werden. Nach Auffassung der Kommission sollte der Rat nunmehr die Entscheidung treffen, die den Weg für die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen diesen beiden Mitgliedstaaten und ihren EU-Nachbarstaaten ebnet. Wenn Bulgarien und Rumänien Schengen beitreten können, wird dies das gegenseitige Vertrauen zwischen allen Mitgliedstaaten fördern. Wie Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vom 13. September 2017 feststellte: „Wir haben gemeinsame Grenzen, aber die Staaten, die wegen ihrer geografischen Lage die erste Anlaufstelle sind, dürfen nicht allein für den Grenzschutz verantwortlich sein. Gemeinsame Grenzen und gemeinsamer Grenzschutz gehören zusammen.“ Außerdem würde eine zügige Entscheidung über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands auf Bulgarien und Rumänien ermöglichen, dass Bulgarien und Rumänien einen umfassenden Beitrag zum Schengener Informationssystem leisten.

Im Hinblick auf den Beitritt Kroatiens wurde 2016 im Rahmen einer Schengen-Evaluierung geprüft, ob Kroatien in den Bereichen, die unter die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens fallen, die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands erfüllt. Dabei hat sich herausgestellt, dass die notwendigen Voraussetzungen für den Beitritt zum Schengen-Raum in einigen Bereichen erfüllt und in anderen Bereichen noch weitere Verbesserungen erforderlich sind. Die Evaluierung des Schengener Informationssystems muss bis Oktober 2017 abgeschlossen sein; im November 2017 wird ein Folgebesuch mit Schwerpunkt Außengrenzen stattfinden. Nach diesem Zeitpunkt wird der Rat - sofern alle Bedingungen erfüllt sind - auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission über den Beitritt Kroatiens zum Schengen-Raum entscheiden. Kroatien sollte ebenfalls ein vollwertiges Mitglied des Schengen-Raums werden, sobald es alle Voraussetzungen erfüllt.

Was Zypern angeht, wird eine Schengen-Evaluierung in allen relevanten Bereichen stattfinden, sobald das Land der Kommission seine Absicht mitteilt, dem Schengen-Raum beizutreten.

5. Die nächsten Schritte zur Stärkung des Schengen-Raums

Im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ vom 4. März 2016 sind die Maßnahmen dargelegt, die notwendig sind, um eine Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zu ermöglichen. Seither wurden bereits viele Fortschritte bei der Bewältigung der festgestellten Herausforderungen und der Anwendung eines koordinierten Ansatzes in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Schengener Systems erzielt.

Schengen ist auch weiterhin mit sich weiterentwickelnden und mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Deshalb müssen wir dafür sorgen, dass die bestehenden Schengen-Vorschriften angewandt und die dazugehörigen Instrumente in vollem Umfang genutzt werden und dass gleichzeitig die Vorschriften, die sich als unzureichend erwiesen haben, verbessert werden.

Gleichzeitig brauchen wir jetzt die Vollmitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens im Schengen-Raum, da wir nur dann einen stärkeren Schengen-Raum gewährleisten können, wenn wir geeint sind und zusammen stehen.

Folgende Schritte müssen nach Auffassung der Kommission jetzt unternommen werden:

1. Der Rat sollte den mit der Empfehlung der Kommission zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum verfolgten Ansatz billigen;
2. das Europäische Parlament und der Rat sollten sich rasch über die - von der Kommission vorgeschlagene - Aktualisierung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes einigen;
3. der Rat sollte nunmehr die bedingungslose Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in Bulgarien und Rumänien und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Land-, See- und Luftgrenzen beschließen.