



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 12.4.2016
COM(2016) 220 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Bewertung des Aktionsplans Griechenlands zur Behebung der 2015 bei der Evaluierung
der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements
festgestellten schwerwiegenden Mängel**

1. Einleitung

Die Staats- und Regierungschefs der EU¹ haben sich am 7. März darauf geeinigt, alle Bestandteile des Fahrplans der Kommission "Zurück zu Schengen"² als vorrangige Maßnahme voranzubringen, um die vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen zu beenden und vor Ende des Jahres einen normal funktionierenden Schengen-Raum wiederherzustellen. In der Mitteilung der Kommission sind eine Reihe von Maßnahmen im Einzelnen dargelegt, mit denen ein normal funktionierender Schengen-Raum wiederhergestellt, gleichzeitig jedoch die unter Druck geratenen Mitgliedstaaten uneingeschränkt unterstützt werden sollen. So werden insbesondere Maßnahmen zur Behebung der Mängel beim Management der EU-Außengrenzen aufgeführt. Die Beseitigung dieser Mängel wird es ermöglichen, die ausnahmsweise wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben. In dem Fahrplan wird aufgezeigt, wie die in den Schengen-Bestimmungen festgelegten Verfahren angewendet werden könnten, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Systems vor Ende des Jahres wiederherzustellen. Zu diesen Maßnahmen zählt die Vorlage eines Aktionsplans durch Griechenland für die Umsetzung der Empfehlungen des Rates zur Beseitigung der im Bereich des Grenzmanagements festgestellten Mängel. Der vorliegende Bericht stellt einen weiteren Schritt in diesem Verfahren dar: eine Bewertung des von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplans durch die Kommission.

Das Verfahren

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (im Folgenden "Verordnung") wird ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands³ eingeführt. Auf der Grundlage dieses Mechanismus führen Teams, die sich aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und Frontex zusammensetzen und von der Kommission geleitet werden, regelmäßig – angekündigte und unangekündigte – Ortsbesichtigungen in den Mitgliedstaaten durch. Nach jeder Ortsbesichtigung wird ein Evaluierungsbericht erstellt. Werden in dem Bericht Mängel beim Außengrenzmanagement festgestellt, nimmt der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen an. Werden beim Außengrenzmanagement schwerwiegende Mängel festgestellt, kann die Kommission darüber hinaus dem evaluierten Mitgliedstaat empfehlen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Empfehlung des Rates zu gewährleisten (Artikel 19b des Schengener Grenzkodex⁴).

Damit der Evaluierungsmechanismus möglichst effizient ist und im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung steht, legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Ratsempfehlung einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel vor.⁵ Die Kommission sollte dem Rat innerhalb eines Monats nach Erhalt des Aktionsplans durch die Behörden des Mitgliedstaats ihre Bewertung der Angemessenheit des Aktionsplans vorlegen.

¹ SN 28/16.

² COM(2016) 120 final vom 4.3.2016.

³ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. 105 vom 13.4.2006, S. 1; der kodifizierte Text wurde in ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1, veröffentlicht).

⁵ Die Frist für die Vorlage des Aktionsplans beträgt einen Monat, wenn in der Empfehlung des Rates festgestellt wird, dass der evaluierte Mitgliedstaat seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt hat.

Die Anwendung des Verfahrens auf Griechenland

Nachdem die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements im November 2015 evaluiert wurde, ist das Verfahren im Falle Griechenlands nun im Gange. Der Evaluierungsbericht, in dem auf der Grundlage der Ortsbesichtigungen schwerwiegende Mängel bei der Durchführung der Außengrenzkontrollen offengelegt wurden, ist von der Kommission am 2. Februar 2016⁶ angenommen worden. Daraufhin nahm der Rat am 12. Februar 2016 eine Empfehlung für Abhilfemaßnahmen⁷ an. Da in dem Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel festgestellt wurden, nahm die Kommission zudem am 24. Februar 2016 einen Durchführungsbeschluss mit einer Empfehlung spezifischer von Griechenland zu ergreifender Maßnahmen⁸ an.

In der vorliegenden Mitteilung bewertet die Kommission die Angemessenheit des Aktionsplans, den die griechischen Behörden am 12. März 2016 zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgestellten schwerwiegenden Mängel vorgelegt haben. Bei dieser Bewertung wird außerdem dem ersten Fortschrittsbericht über die Umsetzung der aufgrund des Artikels 19b Schengener Grenzkodex erfolgten Empfehlung durch die Kommission Rechnung getragen, den Griechenland der Kommission zusammen mit dem Aktionsplan am 12. März 2016 vorgelegt hat.

Da sich in Griechenland die Lage vor Ort ständig ändert, sind auch neue Entwicklungen wie die Umsetzung relevanter Aspekte des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei sowie die Durchführung und das Funktionieren des Hotspot-Konzepts in Griechenland, worüber regelmäßig in den Fortschrittsberichten der Kommission berichtet wird, berücksichtigt worden. Dementsprechend wird im vorliegenden Bericht die Angemessenheit des Aktionsplans der griechischen Behörden auf der Grundlage der gegenwärtig verfügbaren Fakten bewertet und der Bewertung des zweiten Berichts, der von den griechischen Behörden gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung vorzulegen ist, nicht vorgegriffen.

In der Mitteilung der Kommission "Zurück zu Schengen – ein Fahrplan" werden das oben beschriebene Verfahren und die bisher unternommenen Schritte erläutert. Dort wird ausgeführt, dass, falls der Migrationsdruck und die festgestellten Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen über den 12. Mai hinaus Bestand hätten, die Kommission dem Rat einen Vorschlag nach Artikel 26 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes unterbreiten müsste, in dem ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei den Binnengrenzkontrollen empfohlen wird, bis die Strukturschwächen bei der Außengrenzkontrolle weitgehend oder ganz behoben sind. Die Kommission bestätigt, dass sie auf diese Möglichkeit vorbereitet sein wird und unverzüglich handeln würde.

In einem auf Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes gestützten Vorschlag würde die Kommission lediglich Kontrollen an jenen Binnengrenzabschnitten vorschlagen, an denen sie eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme gegen die festgestellte ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen würden. Jede empfohlene Grenzkontrolle wäre ferner befristet und dürfte höchstens so lange dauern, wie es die anvisierte Bedrohung rechtfertigt. Wie weiter in der Mitteilung der Kommission "Zurück zu Schengen – ein Fahrplan" erläutert wird, sollte – sofern die Gesamtlage es zulässt – das Ziel sein, sämtliche Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum binnen sechs Monaten nach ihrer Einführung, d. h. bis Mitte November 2016, aufzuheben.

⁶ C(2016) 450.

⁷ Dokument 5985/16 des Rates vom 12. Februar 2016.

⁸ C(2016) 1219.

Abschließend sollte angesichts des Vorstehenden darauf hingewiesen werden, dass der Rückgriff auf Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes eine Schutzmaßnahme ist, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gewährleisten soll. Sein Zweck ist es nicht, Mitgliedstaaten zu sanktionieren oder aus dem Schengen-Raum auszuschließen.

2. Allgemeine Bewertung

Der von den griechischen Behörden vorgelegte Aktionsplan nimmt auf die Empfehlung des Rates, aber auch – soweit erforderlich – auf die Empfehlung der Kommission Bezug. Es werden die bereits ergriffenen und die zur Umsetzung dieser Empfehlungen geplanten Abhilfemaßnahmen vorgestellt.

In der Empfehlung des Rates werden 49 Punkte zu den Themen Registrierungsverfahren, Grenzüberwachung, Risikoanalyse, internationale Zusammenarbeit, Humanressourcen und Schulung, Grenzkontrollverfahren sowie Infrastruktur und Ausrüstung aufgelistet. Der Rat empfahl ferner allgemein, dass Griechenland geeignete Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass an sämtlichen Außengrenzen Griechenlands im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand stehende Kontrollen der Außengrenzen vorgenommen werden, so dass das Funktionieren des Schengen-Raums nicht gefährdet wird.

Der Rat wies darauf hin, dass ein hinreichendes Identifizierungs- und Registrierungsverfahren und geeignete Aufnahmeverbedingungen unabdingbar sind, weil die nachfolgende Sekundärmigration in andere Mitgliedstaaten ein Risiko für das Funktionieren des gesamten Schengen-Raums darstellt und bereits mehrere Mitgliedstaaten zur Wiedereinführung vorübergehender Grenzkontrollen an ihren Binnengrenzen veranlasst hat. Weiter führte er aus, dass es daher wichtig ist, die festgestellten Mängel so rasch wie möglich zu beheben, und empfahl in dieser Hinsicht die vorrangige Umsetzung bestimmter Empfehlungen.

Was nun die Angemessenheit des von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplans im Hinblick auf Inhalt, zeitliche Planung und Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen betrifft, so ist die Kommission der Auffassung, dass für einige Maßnahmen noch zusätzliche Angaben und/oder Erläuterungen erforderlich sind, um die fristgerechte Weiterverfolgung und Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ordnungsgemäß bewerten und überwachen zu können. Diese Elemente sind außerdem erforderlich, um das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 6 der Verordnung umfassend zu unterrichten.

In Kapitel 3 der vorliegenden Mitteilung wird ein Überblick über die Abhilfemaßnahmen gegeben, für die die Kommission noch weitere Angaben oder Klarstellungen zum Inhalt benötigt.

Zur zeitlichen Planung, Finanzierung und Zuständigkeit für die Durchführung der verschiedenen Maßnahmen generell wird folgende allgemeine Bewertung vorgenommen.

Zeitliche Planung

Die bei mehreren Maßnahmen angeführte Zeitangabe "in Bearbeitung" wird als unzureichend betrachtet. Zum Zwecke der Überwachung sollte jeweils ein genauer Zeitplan für die Umsetzung aller vorgeschlagenen Maßnahmen angegeben werden, insbesondere bei Maßnahmen, die die Beschaffung von Ausrüstung (Maßnahmen 12 und 38), die Ausarbeitung besonderer Systeme (Maßnahmen 1 bis 9, soweit die Einrichtung eines neuen Systems für die Kartierung der Daten über Einwanderer betroffen ist, 12, 15, 35 und 48), die Anpassung der Infrastruktur an den Besitzstand (Maßnahme 36) und geplante Schulungsmaßnahmen (Maßnahmen 19, 20 und 29) betreffen.

Zuständigkeiten

In dem von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan fehlen Angaben dazu, welche Behörden für die Durchführung bestimmter Maßnahmen und für die Überwachung der Umsetzung dieser Maßnahmen zuständig sind. Er sollte um Angaben zu den für die Umsetzung des Aktionsplans insgesamt sowie für die einzelnen Maßnahmen zuständigen Behörden und zu möglichen nationalen Follow-up-Mechanismen im Zusammenhang mit der Durchführung der Maßnahmen ergänzt werden.

Finanzierung

Obwohl der von den griechischen Behörden vorgelegte Aktionsplan keinen klaren und umfassenden Finanzierungsplan enthält, wird dort angegeben, dass einige der wichtigsten Maßnahmen mit Unterstützung durch den Fonds für die innere Sicherheit – und zwar sowohl im Rahmen des nationalen Programms Griechenlands als auch im Rahmen der Soforthilfe – durchgeführt werden oder durchgeführt werden sollen. Griechenland muss weitere Anstrengungen unternehmen, um zu gewährleisten, dass die ihm aus den EU-Finanzierungsinstrumenten, insbesondere dem Fonds für die innere Sicherheit im Rahmen des nationalen Programms, zur Verfügung gestellten umfangreichen Finanzmittel fristgerecht, effizient und flexibel eingesetzt werden. Hierfür sind dringend weitere Anpassungen an dem Programm und seiner Verwaltungsstruktur vorzunehmen, damit gewährleistet ist, dass die Durchführung des Programms voll und ganz dem gegenwärtigen Bedarf entspricht.

Seit Verabschiedung der Empfehlung des Rates und im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung ISF-Grenzen⁹ steht die Kommission in ständigem Kontakt mit den griechischen Behörden, um gemeinsam zu prüfen, wie die festgestellten Mängel am besten behoben werden können und wie die betreffenden Maßnahmen finanziert werden können.

Es ist von größter Bedeutung, dass die griechischen Behörden ohne weitere Verzögerung das nationale Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit uneingeschränkt umsetzen. Zwei Vorfinanzierungszahlungen in Höhe von insgesamt rund 25 Mio. EUR wurden bereits (im September 2015 und Februar 2016) geleistet. Dies ist von unmittelbarem Belang für die Umsetzung der Empfehlung des Rates, da einige der Maßnahmen direkt dem ermittelten Bedarf entsprechen. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Entwicklung eines Systems der integrierten Meeresüberwachung, das hohe Förderungspriorität für die griechische Küstenwache (im Rahmen des Nationalen Ziels 1 EUROSUR) genießt. Nach den vorab von Griechenland übermittelten Angaben belaufen sich die Kosten dieses Projekts auf rund 60 Mio. EUR, von denen 75 % durch das nationale Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit kofinanziert würden.

In diesem Zusammenhang sollte Griechenland die Finanzierung vorziehen, damit bereits 2016 und 2017 ein Großteil der Mittel insbesondere für das spezifische Ziel 2 (Grenzen) und das spezifische Ziel 3 (Operative Unterstützung – Grenzen) zugewiesen wird, insbesondere durch eine zeitliche Vorwegnahme der beträchtlichen Investitionen in die Ausrüstung für die Überwachung der Seegrenzen, die ursprünglich für 2018 eingeplant waren.

Da einige der im nationalen Programm vorgesehenen Maßnahmen weniger dringend sind, sollte Griechenland auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, die Priorität einiger Maßnahmen

⁹ Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143) (im Folgenden "Verordnung ISF-Grenzen").

des nationalen Programms neu festzulegen, auch durch eine formelle Überarbeitung des nationalen Programms. Mit dieser Neufestlegung der Prioritäten sollte versucht werden, die Mittelzuweisung für die Maßnahmen, die den dringendsten Bedarf decken sollen, zu erhöhen, um zu gewährleisten, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel rechtzeitig ergriffen und auf effiziente und angemessene Weise durchgeführt werden.

Durch den zeitlich vorgezogenen Einsatz der Mittel des nationalen Programms im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und die Neuordnung der Prioritäten für diese Mittel dürfte Griechenland weniger oft – wenn nicht sogar überhaupt nicht mehr – darauf zurückgreifen müssen, einen (ad hoc-)Antrag auf Soforthilfe¹⁰ zu stellen, zumal dieser Ansatz mit einigen Risiken in Form von Unsicherheit und fehlender langfristiger Planung verbunden ist und nicht als nachhaltig gelten kann. Ein neuer Ansatz hilft zudem dabei, die uneingeschränkte Komplementarität und Kohärenz der geförderten Maßnahmen zu gewährleisten und zu garantieren, dass es bei der Finanzierung zu keinen Überschneidungen oder Lücken kommt.

Eng mit der Finanzierung bestimmter Maßnahmen aus dem Fonds für die innere Sicherheit verknüpft ist die Unterstützung, die Griechenland durch andere Parteien zur Hilfe bei der Durchführung von Abhilfemaßnahmen bereitgestellt werden kann. Unter Anerkennung der Tatsache, dass die Schwierigkeiten, mit denen Griechenland beim Schutz der Außengrenzen konfrontiert ist, sich auf die Europäische Union als Ganzes auswirken, hat die Kommission in ihrer Mitteilung "Zurück zu Schengen – ein Fahrplan"¹¹ darauf hingewiesen, dass die anderen Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und die Kommission Griechenland bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rates und der Kommission¹² unterstützen müssen. Daher wird Griechenland in der Mitteilung aufgefordert, parallel zu seinem Aktionsplan eine klare "Bedarfsanalyse" vorzulegen, die es den anderen Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen und der Kommission ermöglichen soll, Griechenland rechtzeitig und gezielt zu unterstützen. Griechenland hat zwar im Zuge der Vereinbarung EU-Türkei vom 18. März 2016 eine Bedarfsanalyse zum Bereich Rückführung vorgelegt, jedoch ersucht die Kommission die griechischen Behörden nachdrücklich, diese um eine detaillierte und umfassende Bedarfsanalyse in Bezug auf die gesamte Bandbreite der Bereiche, die in den Empfehlungen des Rates und der Kommission¹³ erwähnt werden, zu ergänzen.

3. Detaillierte Bewertung

Bei den folgenden Abhilfemaßnahmen ist die Kommission der Auffassung, dass weitere Angaben und/oder Klarstellungen erforderlich sind, um die Angemessenheit des von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplans beurteilen zu können.

3.1 Registrierungsverfahren

Empfehlungen/Maßnahmen 1 und 2: Dies betrifft die Aufnahme des Vermerks bestimmter Pflichten, durch die in Übereinstimmung mit Artikel 7 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie¹⁴

¹⁰ Die Kommission hat Griechenland im letzten Jahr seit Beginn der Migrationskrise rund 180 Mio. EUR an Soforthilfe (entweder direkt an die griechischen Behörden oder an internationale Organisationen/ EU-Agenturen) gewährt.

¹¹ COM(2016) 120 vom 4. März 2016.

¹² In der Tabelle in Anhang II der Mitteilung der Kommission "Zurück zu Schengen" wird ein Überblick über die Empfehlungen gegeben, zu denen die Kommission und die Agenturen der EU ihren Beitrag leisten sollten, um deren vollständige und fristgerechte Umsetzung zu gewährleisten.

¹³ Siehe auch die Anmerkungen zu den Maßnahmen 3, 12 und 50 weiter unten im Text.

¹⁴ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

vermieden werden soll, dass sich die irregulären Migranten dem Verfahren entziehen, in das Dokument "Aussetzung der Abschiebung", und die Qualität der Dokumente für einen "vorübergehenden Aufenthalt" sowie die von den griechischen Behörden eingeführten und abgeschlossenen Verbesserungen.

Nach dem neuen Verfahren für eine beschleunigte Rückübernahme, das am 20. März 2016 zur Umsetzung der Vereinbarung EU-Türkei eingeführt wurde, wird Griechenland ermutigt, die Ausnahme gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Rückführungsrichtlinie anzuwenden, d. h. es sollten nationale Verfahren angewendet werden¹⁵. Parallel dazu sollten keine Dokumente für einen "vorübergehenden Aufenthalt" mehr ausgestellt werden, da gemäß der Vereinbarung EU-Türkei die nach Griechenland einreisenden Personen nach einer Einzelfallprüfung gemäß europäischem und internationalem Recht für eine Rückübernahme durch die Türkei in Betracht kommen. Aus diesem Grund sind die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit den Dokumenten für einen "vorübergehenden Aufenthalt" bei Personen, die nach dem 20. März eingereist sind, hinfällig geworden. In diesem Zusammenhang ersucht die Kommission Griechenland um regelmäßige Unterrichtung über die Fortschritte, die bei der Umsetzung der Vereinbarung EU-Türkei im Hinblick auf das für irreguläre Migranten angenommene Rückübernahmeverfahren erzielt werden.

Empfehlung/Maßnahme 3: Was die Notwendigkeit betrifft, das Registrierungspersonal der griechischen Polizei aufzustocken, so ersucht die Kommission die griechischen Behörden um Informationen über die neuesten Maßnahmen und Pläne, bei denen auch der Lage nach der Vereinbarung EU-Türkei vom 18. März und der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, das Registrierungsverfahren im Hinblick auf eine rasche Rückführung von Migranten, die nicht um internationalen Schutz ersuchen, in die Türkei zu beschleunigen.

Griechenland hat darauf hingewiesen, dass die Aufstockung auf 174 griechische Polizeibeamte in den Registrierungszentren (Hotspots) auf den Ägäischen Inseln mit Unterstützung durch Soforthilfemittel des Fonds für die innere Sicherheit bis zum 30. Juni 2016 gewährleistet ist. Es ist allerdings unklar, wie diese verstärkte Präsenz griechischer Polizeibeamter nach diesem Datum aufrechterhalten wird. Es sollte daher geklärt werden, ob Griechenland eine dauerhafte Aufstockung des Personals in den Hotspots in Erwägung zieht. Diese Lösung würde die rechtlichen Hindernisse beseitigen, die den im Aktionsplan angegebenen Entsendezeitraum auf sechs Monate begrenzen, und gewährleisten, dass die nationalen Fähigkeiten vorhanden sind, um auf einen künftigen Migrationsdruck zu reagieren.

Angesichts der jüngsten Berichte von Frontex über die Arbeitsbedingungen auf Kos ist nicht klar, wie Griechenland die Empfehlung der Kommission – Gewährleistung angemessener materieller Arbeitsbedingungen für die entsandten Mitglieder der europäischen Grenzschutzteams in den Hotspots (Empfehlung A 1 (b)) – umsetzen will. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme nicht vollständig abgeschlossen ist.

Empfehlung/Maßnahme 4: Im Hinblick auf die Bereitstellung von Unterbringungseinrichtungen für Migranten während des Registrierungsverfahrens ersucht die Kommission die griechischen Behörden zudem um Informationen über die neuesten Pläne

¹⁵ Sofern Griechenland beschließt, die Ausnahme gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a anzuwenden, sollte den betroffenen Personen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie nicht ein geringeres Maß an Schutz gewährt werden, als dies in den Garantien nach den Artikeln dieser Richtlinie, die die Beschränkung der Anwendung von Zwangsmassnahmen, den Aufschub der Abschiebung, eine medizinische Notversorgung und die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und anderer Gruppen schutzbedürftiger Personen, die Haftbedingungen oder die Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung betreffen, oder gegebenenfalls in den gemäß dem EU-Asylbesitzstand gewährten Garantien vorgesehen ist.

Griechenlands für die Unterbringung von Migranten, die nicht um internationalen Schutz bitten und die – im Prinzip – gemäß der Vereinbarung EU-Türkei vom 18. März in die Türkei rückgeführt werden sollten (z. B. eventuelle Umwandlung offener Einrichtungen in Hafteinrichtungen).

Die Kommission stellt zwar Fortschritte bei der Einrichtung der Hotspots fest, die der Unterstützung von Seiten der griechischen Armee zu verdanken sind, doch werden im Aktionsplan keine ausreichenden Angaben darüber gemacht, wie die geforderten Aufnahmebedingungen in diesen Einrichtungen gewährleistet werden sollen. So gibt es insbesondere keine Informationen darüber, wie die Mittel (Mittel Griechenlands oder der EU) für diesen Zweck gesichert werden sollen.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und anderen schutzbedürftigen Personen weist die Kommission darauf hin, dass die Zahl der zusätzlichen Plätze für diese Personengruppen in Lesbos (18), Chios (25) und Kos (32) angesichts der dort festgestellten hohen Anzahl dieser Personen nicht auszureichen scheint. In den beiden anderen Hotspots auf Leros und Samos gibt es derzeit weder einen Bereich zur Unterbringung von Gruppen schutzbedürftiger Personen, noch ist ein solcher Bereich geplant. So ist denn die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme nicht vollständig abgeschlossen ist.

Empfehlung/Maßnahme 5: In Bezug auf den eventuellen Erwerb von Ganzseiten-Lesegeräten, die während des Registrierungsverfahrens für die Überprüfung der Echtheit der Reisedokumente verwendet werden, sind im Aktionsplan nicht genügend Angaben darüber enthalten, wann und wie die Finanzierung für diese Geräte gesichert ist. Griechenland sollte zunächst in Erwägung ziehen, die Prioritäten seines nationalen Programms im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit neu zu ordnen, anstatt zusätzliche Mittel zu beantragen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme nicht vollständig abgeschlossen ist; sie fordert Griechenland nachdrücklich auf, in das neu programmierte nationale Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit einen Zeitrahmen für die Maßnahme einzufügen.

Empfehlung/Maßnahme 7: Bezüglich der angemessenen und hinreichenden IT-Kapazitäten für die Registrierung von Migranten in Eurodac geben die griechischen Behörden an, dass die griechische Polizei den Bedarf gegenwärtig gemeinsam mit EU-LISA prüft, um zu gewährleisten, dass die angemessene IT-Kapazität für das System vorhanden ist. Es wird davon ausgegangen, dass für einen Ausbau des IT-Systems vier bis fünf Monate benötigt werden. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme nicht vollständig abgeschlossen ist; sie ersucht Griechenland nachdrücklich um das Hinzufügen eines angemessenen und spezifischen Zeitrahmens für die Nachrüstung des IT-Systems. Darüber hinaus möchte die Kommission über den aktuellen Stand der Bedarfsanalyse und der Entwicklungspläne für die IT-Infrastruktur zur Unterstützung der angemessenen Registrierung von Fingerabdrücken in Eurodac unterrichtet werden, die auch mit den einschlägigen Dienststellen der Kommission und EU-LISA erörtert wurden.

Empfehlung/Maßnahme 40: Es sind keine Angaben zu der Abhilfemaßnahme zur Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Eurodac-Terminals im Aufnahmezentrum Fylakio vorhanden. Diese sollten in den von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan eingefügt werden.

3.2 Rückführung

Empfehlung/Maßnahme 10: Hinsichtlich der unverzüglichen Einleitung der Rückführungsverfahren, für die Griechenland eine engere Zusammenarbeit mit Frontex und den türkischen Behörden geplant hat, hat sich die Lage aufgrund der neuen beschleunigten Rückübernahmeverfahren und der neuen politischen Verpflichtungen im Rahmen der Vereinbarung EU-Türkei vom 18. März 2016 erheblich geändert. In diesem Zusammenhang sollte Griechenland die spezifischen rechtlichen und operativen Maßnahmen auflisten, die es zur Erleichterung der Rückführung in die Türkei ergriffen hat oder noch ergreifen wird; im gesamten Verfahren müssen allerdings die Grundrechte geschützt sowie europäisches und internationales Recht geachtet werden. Es sollten außerdem Angaben dazu gemacht werden, wie viel (zusätzliches) Personal für die Organisation der Rückführungsverfahren entsendet wurde oder eingeplant ist und welche Maßnahmen in den Registrierungszentren (Hotspots) ergriffen worden sind, um zu verhindern, dass sich irreguläre Migranten ihrer Rückführung entziehen.

3.3 Überwachung der Seegrenzen

Empfehlung/Maßnahme 12: Zwar ist zu der Maßnahme zur langfristigen Einrichtung eines umfassenden und effektiven Küstenüberwachungssystems eine recht aussagekräftige Antwort vorgelegt worden, doch hat Griechenland nicht ausreichend dargelegt, wie die geplanten Maßnahmen die Überwachung der Seegrenzen im Vergleich zur gegenwärtigen Lage verbessern werden und wie die vorhandenen und die neuen Fähigkeiten einander ergänzen sollen.

In Bezug auf die durch das nationale Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit zu finanzierenden Maßnahmen muss Griechenland noch immer Angaben dazu liefern, wann genau die verstärkten Überwachungsfähigkeiten zur Verfügung gestellt werden und wann das entsprechende Vergabeverfahren beginnen soll. Da das System der integrierten Meeresüberwachung (IMSS) bei der Umsetzung der Empfehlungen eine überaus wichtige Rolle spielt, ist es wichtig, die Vorbereitungsphasen des Systems präzise darzulegen (die Einführung des Systems ist für 2017 vorgesehen) und insbesondere die Frage zu klären, ob die einschlägigen technischen Spezifikationen abschließend festgelegt wurden und wann das Vergabeverfahren tatsächlich beginnt. Aufgrund der Bedeutung der das IMSS ergänzenden Offshore-Komponenten muss Griechenland noch angeben, wie viele Patrouillenboote im nationalen Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit eingeplant sind und ob die vorgesehene Anzahl der Boote eine ausreichende Reaktionsfähigkeit für sämtliche Inseln garantiert. In Bezug auf die Ausrüstungsgegenstände, die mithilfe spezifischer Maßnahmen des nationalen Programms im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit finanziert werden sollen (zwei Küstenpatrouillenschiffe und ein mit Wärmebildkamera ausgerüstetes Fahrzeug), sollte Griechenland im entsprechenden indikativen Zeitplan genau angeben, wann diese Ausrüstungsgegenstände beschafft werden und wann sie voll einsatzfähig sind.

3.4 Risikoanalyse

Empfehlungen/Maßnahmen 15 und 16: In Bezug auf die zur Ausarbeitung eines Risikoanalysesystems auf lokaler Ebene und zur Durchführung von Risikoanalysen vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen möchte die Kommission betonen, dass diese vorzugsweise im Einklang mit dem Gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell ergriffen werden sollten.

3.5 Humanressourcen und Schulung

In Bezug auf die Abhilfemaßnahmen für den Bereich Schulung sollten die Zahl der Grenzschutzbeamten, die nach der Ortsbesichtigung vom November 2015 geschult worden sind, und die Zahl der Beamten, die jeweils im geplanten Schulungsprogramm geschult werden sollen, angegeben werden sowie eine Zeitangabe für die geplanten Schulungen gemacht werden (**Empfehlungen/Maßnahmen 16, 17, 19, 20, 21, 29 und 49**).

3.6 Grenzkontrollverfahren

In Bezug auf die Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Anpassung der Grenzkontrollverfahren an den Besitzstand, für die die griechische Polizei den Grenzübergangsstellen Anweisungen zugesandt hat, sollten Angaben dazu gemacht werden, welche Art von Kontroll-/Follow-up-Mechanismus angewendet wird, um zu überprüfen, ob die Anweisungen auch befolgt werden (**Empfehlungen/Maßnahmen 16, 17, 22, 23, 26, 28, 29, 30, 33 und 49**).

Empfehlung/Maßnahme 27: Es war geplant, im März ein Rundschreiben zur Aussetzung des Ausnahmeverfahrens für Vergnügungsboote aus Drittländern zu versenden, um die Kontrolle von Vergnügungsbooten in Einklang mit dem Schengener Grenzkodex zu bringen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme zur Aussetzung eines Ausnahmeverfahrens – eines Verfahrens, das nicht mit dem Schengener Grenzkodex übereinstimmt – nicht ausreicht, um die Mängel langfristig zu beseitigen. Das Ausnahmeverfahren sollte abgeschafft und die Kontrolle von Vergnügungsbooten sollte mit dem Schengener Grenzkodex in Einklang gebracht werden.

Empfehlung/Maßnahme 37: Griechenland hat erklärt, dass es administrative Beschränkungen in der griechischen Polizei und rechtlich bindende Verpflichten gibt, die die empfohlene Verlegung des Überwachungszentrums von Nea Vyssa zum regionalen Grenzverwaltungs- und Überwachungszentrum in der Polizeidirektion Orestiada verhindern, auch wenn diese helfen würde, eine umfassendere Lageerkennung sicherzustellen, und der Polizeidirektion Orestiada eine effizientere Überwachung und Arbeit ermöglichen würde (sowie durch das Zusammenlegen der beiden Zentren Personal eingespart werden könnte). Die Kommission ersucht Griechenland um genauere Angaben zu diesen administrativen Beschränkungen und rechtlich bindenden Verpflichtungen.

Empfehlung/Maßnahme 38: In Bezug auf den Abschluss der Ausstattung von Patrouillenfahrzeugen oder -einheiten mit GPS-Sendern, mit denen das Überwachungszentrum deren Aufenthaltsort verfolgen kann, wurde erklärt, dass das Projekt in seiner Anlaufphase aufgrund finanzieller und sonstiger Sachzwänge gestoppt wurde und daher eine neue Studie im Hinblick auf eine technisch bessere und kostengünstigere Lösung eingeleitet werden soll.

Die Kommission ersucht um mehr Einzelheiten zu den genauen Sachzwängen sowie um Auskünfte darüber, warum eine neue Studie erforderlich ist und welcher Zeitrahmen für die Einleitung und den Abschluss der Studie vorgesehen ist. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der Austausch bewährter Verfahren mit anderen Mitgliedstaaten eine wirksamere Lösung sein könnte.

3.7 Infrastruktur und Ausrüstung

Empfehlung/Maßnahme 44: In dem von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan wird angegeben, dass "geeignete Maßnahmen" zur Ausweitung der VIS-Überprüfungsanwendung ergriffen werden sollen, damit die erste Kontrolllinie mit allen im Visa-Informationssystem gespeicherten Informationen versorgt und so die Prüfung der Einreisebedingungen vereinfacht werden kann. Es sollte angegeben werden, welche Maßnahmen getroffen werden und in welchem Zeitrahmen dies geschehen wird.

3.8 Allgemeine Empfehlung

Empfehlung/Maßnahme 50: In Bezug auf die Ergreifung geeigneter Maßnahmen durch Griechenland, um sicherzustellen, dass an sämtlichen Außengrenzen Griechenlands im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand stehende Kontrollen der Außengrenzen vorgenommen werden, hat Griechenland angegeben, dass es eng mit Frontex zusammenarbeiten wird, um zu gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige an der Grenze zu der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien das Hoheitsgebiet Griechenlands nur an den designierten Grenzübergangsstellen verlassen können. Griechenland bringt außerdem seine Bedarfsanalyse für zusätzlich benötigtes Personal an den Grenzübergangsstellen zum Abschluss.

Wegen der jüngsten Entwicklungen im Westbalkan, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Länder entlang der Westbalkanroute die Politik des Durchwinkens beendet haben, hat Frontex vorgeschlagen, seine operative Unterstützung an den Grenzen Griechenlands zu der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (und zu Albanien) im Rahmen einer umfassenden gemeinsamen Aktion anzupassen¹⁶. Da die Lage weiterhin kritisch ist und Griechenland ausdrücklich erklärt hat, dass es an den Grenzübergangsstellen zusätzliches Personal benötigt, fordert die Kommission Griechenland nachdrücklich auf, die Bedarfsanalyse abzuschließen und den Vorschlag von Frontex anzunehmen.

Was die Abhilmemaßnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung systematischerer Kontrollen irregulärer Migranten auf dem Festland und in der Nähe der nördlichen Grenzen anbelangt, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Migranten registriert sind und ihre Identität überprüft worden ist, und für die Anweisungen von der griechischen Polizei versandt worden sind, so sollten Informationen über den Kontroll-/Follow-up-Mechanismus vorgelegt werden, der zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung der Anweisungen erforderlich ist.

In Bezug auf die durch die griechische Polizei zur Verfügung zu stellenden Informationen über Unterbringungsmöglichkeiten für Migranten, die nicht in einem Aufnahm-/Registrierungszentrum oder einer Hafteinrichtung untergebracht sind, wird Griechenland aufgefordert, die Maßnahmen unverzüglich durchzuführen.

Griechenland sollte zudem die Lage aufmerksam verfolgen, einschließlich jedweder Änderung der Migrationsrouten, und erforderliche Anpassungen vornehmen, damit alle erforderlichen Maßnahmen, auch diejenigen, die die Kommission in ihrer Empfehlung benannt hat, ergriffen werden.

¹⁶ Schreiben vom 15. März 2016 von Herrn Fabrice Leggeri, Exekutivdirektor von Frontex, an den Generalsekretär, Herrn Tzanatos Fillipakos.

4. Fazit

Vor dem Hintergrund der obigen Bewertung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Griechenland erhebliche Fortschritte erzielt hat. Es müssen jedoch weitere Verbesserungen an dem von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan vorgenommen werden, um die in der Evaluierung vom November 2015 festgestellten Mängel umfassend zu beheben. So werden für viele Maßnahmen noch genauere Angaben zur Zeitplanung, zu den Zuständigkeiten und zur Finanzplanung benötigt. Darüber hinaus können einige Maßnahmen noch nicht als angemessen in Angriff genommen oder abgeschlossen gelten. Schließlich sind für einige Maßnahmen noch weitere grundlegende Angaben oder Klarstellungen erforderlich. Die Kommission fordert Griechenland auf, diese zusätzlichen Elemente und Klarstellungen bis zum 26. April 2016 vorzulegen, und bietet auch weiterhin ihre Unterstützung im Sinne der Kommissionsmitteilung "Zurück zu Schengen – ein Fahrplan" an.