



Rat der  
Europäischen Union

121536/EU XXV. GP  
Eingelangt am 08/11/16

Brüssel, den 26. Oktober 2016  
(OR. en)

13699/16

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
**2016/0347 (NLE)**

---

**SCH-EVAL 181**  
**FRONT 403**  
**COMIX 695**

## VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Oktober 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 711 final
Betr.:	Vorschlag 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

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 711 final.

---

Anl.: COM(2016) 711 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Straßburg, den 25.10.2016  
COM(2016) 711 final

2016/0347 (NLE)

Vorschlag 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**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

#### **Einführung**

Am 12. Mai 2016 erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Durchführungsbeschluss mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden. Erstmals wurde vom Schutzverfahren des Artikels 29 des Schengener Grenzkodexes Gebrauch gemacht. Der Sachverhalt, dass das Grenzmanagement Griechenlands an den Außengrenzen zum damaligen Zeitpunkt schwerwiegende Mängel aufwies, und die Tatsache, dass sich gleichzeitig in Griechenland zahlreiche nicht registrierte Migranten aufhielten, die möglicherweise versuchten, irregulär in andere Mitgliedstaaten zu gelangen, führten zu außergewöhnlichen Umständen, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden.

Die betreffende Empfehlung richtete sich an fünf Schengen-Staaten (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen) und betraf eine begrenzte Anzahl von Binnengrenzabschnitten in diesen Staaten.

Nach der Empfehlung war die Beibehaltung gezielter und verhältnismäßiger Kontrollen während eines Zeitraums von sechs Monaten, also bis zum 12. November 2016, zulässig.

Gemäß Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes kann dieser Zeitraum unter den Bedingungen und Verfahren dieses Artikels verlängert werden.

#### **Derzeitige Lage**

Im Anschluss an die Empfehlung des Rates vom 12. Mai teilten die fünf Schengen-Staaten der Kommission mit, dass sie die empfohlenen vorübergehenden Binnengrenzkontrollen durchführen würden.

Die Kommission kam in ihrem Bericht vom 28. September 2016, der sich – wie in der Empfehlung vorgesehen – auf die von den betreffenden Schengen-Staaten erhaltenen Informationen stützte, zu dem Schluss, dass die Grenzkontrollen nicht über die in der Empfehlung festgelegten Bedingungen hinausgegangen sind: Die Kontrollen beschränkten sich auf die festgestellten Migrationsrouten und Bedrohungen, sie wurden gezielt vorgenommen und waren in Bezug auf Umfang, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung auf das Maß beschränkt, das unbedingt notwendig war, um gegen die festgestellte Bedrohung vorzugehen, und obwohl eine gewisse Auswirkung auf die Wirtschaft nicht auszuschließen war, haben sie das Überschreiten der Binnengrenzen für die breite Öffentlichkeit so wenig wie möglich behindert. Auf der Grundlage der ihr zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Informationen hielt die Kommission es zudem nicht für notwendig, Änderungen an der Empfehlung vorzuschlagen.

Am 18. und 21. Oktober 2016 erstatteten die betreffenden Schengen-Staaten der Kommission zum zweiten Mal über die Umsetzung der Ratsempfehlung Bericht. Bei den mitgeteilten

Informationen ist ein ähnlicher Trend wie bei den für den ersten Bericht gemachten Angaben zu erkennen (Rückgang der Zahl der Personen, denen die Einreise verweigert wird, sowie der Zahl der eingegangenen Asylanträge); es zeichnet sich also eine allmähliche Stabilisierung der Lage ab. Am 20. Oktober wiesen die fünf Schengen-Staaten die Kommission schriftlich darauf hin, dass es notwendig sei, die Fortsetzung der vorübergehenden Grenzkontrollen zu erlauben. Am 6. Oktober äußerte sich Slowenien in einem Schreiben an die Kommission besorgt über eine etwaige Fortsetzung der Grenzkontrollen an der österreichisch-slowenischen Grenze.

Die Einleitung des Verfahrens des Artikels 29 des Schengener Grenzkodexes und die Annahme eines koordinierten Konzepts der EU für vorübergehende Grenzkontrollen gehörten zu den im Fahrplan „Zurück zu Schengen“<sup>1</sup> vorgesehenen Initiativen, die darauf abzielten, die Bedingungen zu schaffen, die erfüllt sein müssen, um alle Binnengrenzkontrollen aufzuheben und bis Ende 2016 zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückzukehren.

Auch wenn die Zahl der in der Europäischen Union angekommenen irregulären Migranten und Asylsuchenden – vor allem aufgrund der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei – stark zurückgegangen ist, sitzen nach wie vor zahlreiche irreguläre Migranten (ca. 60 000) in Griechenland fest, bei denen durchaus davon ausgegangen werden kann, dass sie versuchen, irregulär in andere Mitgliedstaaten zu gelangen.

Des Weiteren ist die Gesamtzahl der Asylanträge, die in den von der Empfehlung betroffenen Schengen-Staaten eingegangen sind, weiterhin ein relevanter Faktor, auch wenn sie nicht mit der Zahl der zum selben Zeitpunkt des Vorjahres eingegangenen Anträge vergleichbar ist. Die hohen Zahlen der seit Herbst 2015 in der Europäischen Union angekommenen irregulären Migranten und Asylsuchenden haben alle EU-Mitgliedstaaten vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die berücksichtigt werden müssen. Diese Herausforderungen bestehen unter anderem darin, den seit letztem Jahr angekommenen Personen geeignete Unterkünfte bereitzustellen und ihnen Zugang zu den Bildungs- und Gesundheitssystemen zu gewähren. Außerdem stellen die Bearbeitung der noch nicht erledigten Anträge sowie das Eintreffen weiterer Migranten und deren Schutzersuchen nach wie vor eine Belastung für das Funktionieren der Verwaltungen dieser Staaten dar.

Ferner wird es trotz der bereits erzielten erheblichen Fortschritte noch eine Weile dauern, bis die übrigen im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ vorgesehenen Maßnahmen vollständig umgesetzt und die entsprechenden Ergebnisse bestätigt worden sind.

Vor diesem Hintergrund wurde die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache verabschiedet, die in Rekordzeit in Kraft trat. Allerdings müssen die Soforteinsatzpools (Personal und technische Ausrüstung) und die Pools für rasche Rückführungen bis zum 7. Dezember 2016 bzw. 7. Januar 2017 eingerichtet werden und einsatzfähig sein. Die ersten Gefährdungsbeurteilungen dürften in den ersten drei Monaten des Jahres 2017 abgeschlossen werden.

Die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei trägt weiterhin Früchte. Dennoch kommen nach wie vor im Schnitt 107 Personen täglich auf den griechischen Inseln an. Es muss auch künftig sichergestellt werden, dass die Erklärung nachhaltig funktioniert. Wie die Zahl der immer noch in Serbien ankommenden Personen belegt, besteht zudem weiterhin Bedarf an der

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, COM(2016) 120 final.

Zusammenarbeit, auf die sich die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung auf dem Gipfeltreffen zur Westbalkanroute verständigt haben.

Die außergewöhnlichen Umstände, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, bestehen also fort.

### **Weiteres Vorgehen**

Die oben erläuterte Sachlage lässt darauf schließen, dass die Bedingungen, auf deren Schaffung der Fahrplan „Zurück zu Schengen“ abzielte, um die Aufhebung aller Binnengrenzkontrollen und die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zu ermöglichen, noch nicht vollständig erfüllt sind. Auf dem Weg der Rückkehr zu einem vollständig funktionierenden Schengen-Raum sind allerdings bereits stetige und wichtige Fortschritte erzielt worden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Lage in Griechenland und entlang der Westbalkanroute jedoch noch immer schwierig, und die Mitgliedstaaten, die am stärksten von der Sekundärmigration irregulärer Migranten aus Griechenland betroffen sind, stehen nach wie vor sehr unter Druck. Die Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, die zu einem noch besseren Schutz der EU-Außengrenzen beitragen soll, wird im Januar 2017 abgeschlossen sein. Die weitere Umsetzung der Erklärung EU-Türkei wird dazu beitragen, die Zahl der in der EU ankommenden Migranten weiter zu reduzieren, und die nationalen Systeme in die Lage versetzen, den Rückstand bei der Bearbeitung von Asylanträgen abzubauen und ihre Aufnahmekapazitäten zu konsolidieren.

Im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission<sup>2</sup> muss die vollständige Anwendung der derzeitigen Dublin-Vorschriften unter uneingeschränkter Beteiligung Griechenlands schrittweise wiederhergestellt werden; gleichzeitig müssen diese Vorschriften für die Zukunft auf der Grundlage der Solidarität und der Verantwortung verbessert werden. Darüber hinaus müssen die bereits seit September 2015 geltenden Notfall-Umverteilungsregelungen weiterhin zu konkreten Ergebnissen in Bezug auf die Zahl der umgesiedelten Personen führen. Und schließlich muss noch stärker dafür gesorgt werden, dass Personen, die in der Europäischen Union kein Aufenthaltsrecht haben, rückgeführt werden.

Daher ist es gerechtfertigt, den betreffenden Mitgliedstaaten zu erlauben, die derzeitigen Binnengrenzkontrollen als Sondermaßnahme während eines weiteren angemessenen Zeitraums zu verlängern. Nach den zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügbaren sachbezogenen Indikatoren sollte die Verlängerung der Kontrollen drei Monate nicht überschreiten.

### **Anwendungsbereich des Vorschlags**

Den Schengen-Staaten, die gemäß der Empfehlung des Rates vom 12. Mai 2016 derzeit Binnengrenzkontrollen durchführen, sollte gestattet werden, dies auch weiterhin zu tun.

---

<sup>2</sup> Empfehlung der Kommission vom 10.2.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 871 final); Empfehlung der Kommission vom 15.6.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 3805 final); Empfehlung der Kommission vom 28.9.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 6311 final).

Angesichts der allmählichen Stabilisierung der Lage sollten jedoch Grenzüberschreitungskontrollen nur als letztes Mittel beschlossen werden, wenn den festgestellten Bedrohungen nicht hinlänglich durch andere, den grenzüberschreitenden **Verkehr** weniger einschränkende Maßnahmen – wie Polizeikontrollen im Einklang mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes – begegnet werden kann. Dementsprechend sollten die Mitgliedstaaten, die sich gemäß der vorliegenden Empfehlung für eine Beibehaltung der Binnengrenzkontrollen entscheiden, vor dieser Entscheidung alle infrage kommenden alternativen Maßnahmen prüfen. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten die anderen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission in ihrer Mitteilung über die Beibehaltung der Binnengrenzkontrollen über das Ergebnis dieser Prüfung informieren.

Wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Migration vom 20. Oktober 2016 feststellte, erfordert der Prozess der Rückkehr zu Schengen eine Anpassung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen, um den gegenwärtigen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Binnengrenzkontrollen sollten ausschließlich aufgrund von Risikoanalysen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen durchgeführt werden und in Bezug auf Umfang, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung auf das Maß beschränkt sein, das unbedingt notwendig ist, um gegen die ernsthafte Bedrohung vorzugehen und den Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu wahren. Die Mitgliedstaaten, die gemäß der vorliegenden Empfehlung Binnengrenzkontrollen durchführen, sollten die Notwendigkeit, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung der Kontrollen wöchentlich überprüfen, die Kontrollen jeweils an das Bedrohungsniveau anpassen und sie – wenn dies angemessen erscheint – schrittweise aufheben. Die Mitgliedstaaten, die gemäß der vorliegenden Empfehlung Binnengrenzkontrollen durchführen, sollten außerdem den bzw. die entsprechenden Mitgliedstaat(en) regelmäßig konsultieren, um im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex sicherzustellen, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen nur an den Abschnitten der Binnengrenzen durchgeführt werden, an denen dies für erforderlich und verhältnismäßig erachtet wird.

Zudem sollte die Verpflichtung zu einer eingehenderen Berichterstattung eingeführt werden. Nach jedem Monat der Umsetzung der vorliegenden Empfehlung sollte der betreffende Mitgliedstaat der Kommission über das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen und gegebenenfalls über die Bewertung der weiteren Notwendigkeit solcher Kontrollen Bericht erstatten. Dieser Bericht sollte mindestens folgende Angaben enthalten: die Gesamtzahl der kontrollierten Personen, die Gesamtzahl der nach den Kontrollen erfolgten Einreiseverweigerungen, die Gesamtzahl der nach den Kontrollen erlassenen Rückkehrentscheidungen und die Gesamtzahl der Asylanträge, die an den Binnengrenzen eingingen, an denen die Kontrollen stattfinden.

Die Kommission wird die Anwendung der Empfehlung und die Lage vor Ort genau beobachten.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Diese Empfehlung dient der Umsetzung der bestehenden Vorschriften in dem Politikbereich.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung ist mit der Politik der Europäischen Union in den Bereichen Binnenmarkt sowie Migration und Asyl verbunden.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

## SUBSIDIARITÄT

## UND

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 29 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 2016/399 sieht vor, dass der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission eine Empfehlung für vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen annimmt.

Maßnahmen auf Unionsebene sind erforderlich, wenn das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist.

- **Verhältnismäßigkeit**

Dieser Vorschlag geht nicht über das für die Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus.

## 3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Angesichts der Dringlichkeit des Vorschlags war eine Konsultation der Interessenträger nicht möglich.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

entfällt

- **Folgenabschätzung**

Angesichts des ins Auge gefassten begrenzten Zeitrahmens und in Anbetracht der von den betreffenden Mitgliedstaaten vorgelegten Daten und der zur Lage in Griechenland vorliegenden Daten wurde keine umfassende Folgenabschätzung erstellt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

entfällt

- **Grundrechte**

Dem Schutz der Grundrechte wurde bei der Ausarbeitung des Vorschlags Rechnung getragen.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Die vorgeschlagene Maßnahme hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Vorschlag 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**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)<sup>3</sup>, insbesondere auf Artikel 29,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Einklang mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes erließ der Rat am 12. Mai 2016 einen Durchführungsbeschluss mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden.
- (2) Der Rat empfahl fünf Schengen-Staaten (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen), weiterhin verhältnismäßige vorübergehende Grenzkontrollen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten ab dem Tag der Annahme des Durchführungsbeschlusses durchzuführen, um der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu begegnen, der sich diese Staaten aufgrund einer Kombination aus Mängeln bei den Kontrollen an den Außengrenzen in Griechenland und der Sekundärmigration irregulärer Migranten, die über Griechenland einreisen und in andere Schengen-Staaten weiterreisen wollen, gegenübersehen.
- (3) Am 28. September 2016 legte die Kommission ihren Bericht über die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses vor. Darin kam sie zu dem Schluss, dass die von Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen durchgeführten Binnengrenzkontrollen verhältnismäßig sind und im Einklang mit der Empfehlung des Rates stehen. Des Weiteren hielt es die Kommission zum Zeitpunkt der Berichterstattung aufgrund der vorliegenden Informationen und der von den betreffenden Staaten erhaltenen Berichte nicht für notwendig, Änderungen des Durchführungsbeschlusses vorzuschlagen.

<sup>3</sup>

ABL L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

- (4) Am 18. und 21. Oktober 2016 erstatteten die betreffenden Schengen-Staaten der Kommission zum zweiten Mal über die Umsetzung der Ratsempfehlung Bericht. Bei den mitgeteilten Informationen ist ein ähnlicher Trend wie bei den für den ersten Bericht gemachten Angaben zu erkennen (Rückgang der Zahl der Personen, denen die Einreise verweigert wird, sowie der Zahl der eingegangenen Asylanträge); es zeichnet sich also eine allmähliche Stabilisierung der Lage ab.
- (5) Auch wenn die Zahl der in der Europäischen Union angekommenen irregulären Migranten und Asylsuchenden stark zurückgegangen ist, halten sich nach wie vor zahlreiche irreguläre Migranten in Griechenland sowie in den von der Sekundärmigration irregulärer Migranten aus Griechenland am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten auf. Ausgehend von den in der Vergangenheit beobachteten Trends ist durchaus zu erwarten, dass diese Personen möglicherweise irregulär in andere Mitgliedstaaten weiterreisen wollen, wenn die Grenzübertrittskontrollen, die sie an der Sekundärmigration hindern, aufgehoben werden.
- (6) Die nationalen Verwaltungen und Dienststellen in allen EU-Mitgliedstaaten und insbesondere in den Schengen-Staaten, an die sich der Durchführungsbeschluss richtet, sind aufgrund der Zahl der seit Beginn der Migrationskrise insgesamt eingegangenen Asylanträge und der weiterhin eingehenden Anträge einer erheblichen Belastung ausgesetzt.
- (7) Binnengrenzkontrollen dürfen nicht isoliert von anderen wichtigen Faktoren gesehen werden. In ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“<sup>4</sup> legte die Kommission dar, welche verschiedenen Maßnahmen zu ergreifen sind, damit die Rückkehr zu einem vollständig funktionierenden Schengen-Raum möglich ist.
- (8) Der Fahrplan sieht insbesondere die Annahme und Anwendung des Rechtsakts über die Europäische Grenz- und Küstenwache vor. Die Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>5</sup> trat am 6. Oktober 2016 innerhalb von neun Monaten nach Vorlage des Kommissionsvorschlags in Kraft, was das Engagement aller beteiligten Akteure verdeutlicht. Es wird davon ausgegangen, dass die Soforteinsatzpools sowohl für Personal als auch für technische Ausrüstung und die Pools für rasche Rückführungen bis zum 7. Dezember 2016 bzw. 7. Januar 2017 eingerichtet und einsatzfähig sein werden.
- (9) Ein weiterer Aspekt, der im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ genannt wird, ist die erfolgreiche Umsetzung der Erklärung EU-Türkei. Auch wenn die Umsetzung der Erklärung – wie im dritten Fortschrittsbericht<sup>6</sup> ausgeführt – weiterhin Früchte trägt, muss auch künftig sichergestellt werden, dass die Erklärung nachhaltig funktioniert. Zudem besteht weiterhin Bedarf an der Zusammenarbeit, auf die sich die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung auf dem Gipfeltreffen zur Westbalkanroute verständigt haben.
- (10) Aus den oben dargelegten Gründen wird es trotz der stetigen und wichtigen Fortschritte in den im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ genannten Bereichen und einer allmählichen Stabilisierung der Lage noch eine Weile dauern, bis die betreffenden

<sup>4</sup> COM(2016) 120 final.

<sup>5</sup> ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1–76.

<sup>6</sup> Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei (COM(2016) 634).

Maßnahmen vollständig umgesetzt und die entsprechenden Ergebnisse bestätigt worden sind.

- (11) Die außergewöhnlichen Umstände, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, bestehen also fort.
- (12) Angesichts der aktuellen schwierigen Lage in Griechenland und des noch verbleibenden Drucks auf die Mitgliedstaaten, die am stärksten von der Sekundärmigration irregulärer Migranten aus Griechenland betroffen sind, scheint es daher gerechtfertigt, eine angemessene Verlängerung der zeitlich befristeten Kontrollen an den Binnengrenzen durch die Schengen-Staaten (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und das assoziierte Land Norwegen) zu erlauben, die – im Einklang mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes – derzeit solche Kontrollen als letztes Mittel aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit durchführen.
- (13) Nach den zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügbaren sachbezogenen Indikatoren sollte die Verlängerung der Kontrollen drei Monate ab dem Datum der Annahme des vorliegenden Durchführungsbeschlusses nicht überschreiten.
- (14) Die Mitgliedstaaten, die beschließen, gemäß dem vorliegenden Durchführungsbeschluss weiterhin Kontrollen an den Binnengrenzen durchzuführen, sollten die anderen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission davon in Kenntnis setzen.
- (15) Bevor sich die betreffenden Mitgliedstaaten für Grenzkontrollen entscheiden, sollten sie prüfen, ob der festgestellten Bedrohung nicht durch alternative Maßnahmen wirksam begegnet werden könnte. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten in ihren Mitteilungen über das Ergebnis dieser Überlegungen und die Gründe für die Entscheidung für Grenzkontrollen informieren.
- (16) Wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Migration vom 20. Oktober 2016 feststellte, erfordert der Prozess der Rückkehr zu Schengen eine Anpassung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen, um den gegenwärtigen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Kontrollen gemäß dem vorliegenden Durchführungsbeschluss sollten nur im erforderlichen Umfang durchgeführt werden und in ihrer Intensität auf das absolut notwendige Mindestmaß beschränkt sein. Wenn beispielsweise während eines bestimmten Zeitraums nur geringe Verkehrsströme zu verzeichnen sind, sind die Kontrollen an bestimmten Grenzabschnitten möglicherweise gar nicht erforderlich. Um das Überschreiten der betreffenden Binnengrenzen für die breite Öffentlichkeit so wenig wie möglich zu behindern, dürfen nur gezielte Kontrollen, die sich auf Risikoanalysen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse stützen, durchgeführt werden. Außerdem sollte im Hinblick auf die schrittweise Reduzierung dieser Kontrollen regelmäßig in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Mitgliedstaaten geprüft und neu bewertet werden, inwieweit die Kontrollen an den entsprechenden Grenzabschnitten notwendig sind.
- (17) Am Ende jedes Monats der Umsetzung des vorliegenden Durchführungsbeschlusses sollte der Kommission ein umfassender Bericht über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen, gegebenenfalls zusammen mit einer Bewertung ihrer

weiteren Notwendigkeit, übermittelt werden. Dieser Bericht sollte folgende Angaben enthalten: die Gesamtzahl der kontrollierten Personen, die Gesamtzahl der nach den Kontrollen erfolgten Einreiseverweigerungen, die Gesamtzahl der nach den Kontrollen erlassenen Rückkehrentscheidungen und die Gesamtzahl der Asylanträge, die an den Binnengrenzen eingingen, an denen die Kontrollen stattfinden.

- (18) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission angekündigt hat, die Anwendung dieses Durchführungsbeschlusses genau zu überwachen —

#### EMPFIEHLT:

1. Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen verlängern die verhältnismäßigen vorübergehenden Grenzkontrollen um einen Zeitraum von höchstens drei Monaten ab dem Tag der Annahme dieses Durchführungsbeschlusses an den folgenden Binnengrenzen:

- Österreich: an der österreichisch-ungarischen Landgrenze und an der österreichisch-slowenischen Landgrenze;

- Deutschland: an der deutsch-österreichischen Landgrenze;

- Dänemark: in den dänischen Häfen mit Fährverbindungen nach Deutschland und an der dänisch-deutschen Landgrenze;

- Schweden: in den schwedischen Häfen, in der Polizeiregion Süd und West und auf der Öresund-Brücke;

- Norwegen: in den norwegischen Häfen mit Fährverbindungen nach Dänemark, Deutschland und Schweden.

2. Vor der Verlängerung dieser Kontrollen sollten sich die betreffenden Mitgliedstaaten mit dem bzw. den entsprechenden Mitgliedstaat(en) austauschen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen nur dort durchgeführt werden, wo dies für erforderlich und verhältnismäßig erachtet wird. Außerdem sollten die betreffenden Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex sicherstellen, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel durchgeführt werden, wenn sich mit alternativen Maßnahmen nicht dieselbe Wirkung erzielen lässt, und nur an den Abschnitten der Binnengrenzen, an denen dies für erforderlich und verhältnismäßig erachtet wird. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten die anderen Mitgliedstaaten sowie das Europäische Parlament und die Kommission hiervon in Kenntnis setzen.

3. Die Grenzkontrollen sollten weiterhin gezielt erfolgen, sich auf Risikoanalysen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse stützen und in Bezug auf Umfang, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung auf das Maß beschränkt sein, das unbedingt notwendig ist, um gegen die ernsthafte Bedrohung vorzugehen und den Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu wahren. Die Mitgliedstaaten, die gemäß dem vorliegenden Durchführungsbeschluss Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, sollten die Notwendigkeit, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung der Kontrollen wöchentlich überprüfen, die Intensität der Kontrollen jeweils an das Bedrohungsniveau anpassen und sie – wenn dies angemessen erscheint – schrittweise aufheben und der Kommission jeden Monat Bericht erstatten.

Geschehen zu Straßburg am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*