



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.1.2017
COM(2017) 40 final

2017/0014 (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

2015 führte eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten wieder vorübergehende Grenzkontrollen ein, nachdem die in der Europäischen Union ankommenden Migrantenströme ein Rekordniveau erreicht hatten und Sekundärbewegungen erheblichen Ausmaßes zu beobachten waren. Diese Lage stellte in mehreren Schengen-Staaten eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dar.¹

Diese Bedrohungen waren schwerwiegenden Mängeln bezüglich der Gewährleistung wirksamer Grenzkontrollen an einigen Stellen der Außengrenzen der Union geschuldet, die das Funktionieren des gesamten Schengen-Raums gefährdeten. Deshalb sprach der Rat² auf Vorschlag der Kommission³ die Empfehlung aus, dass die fünf am stärksten betroffenen Schengen-Staaten (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen) für einen Zeitraum von sechs Monaten verhältnismäßige vorübergehende Grenzkontrollen an einer begrenzten Anzahl von Binnengrenzabschnitten beibehalten sollten.

Die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes und die Annahme eines koordinierten Konzepts der EU für vorübergehende Grenzkontrollen zählten zu den Initiativen des Fahrplans „Zurück zu Schengen“⁴, die darauf abzielten, schnellstmöglich die Bedingungen für die Aufhebung aller Binnengrenzkontrollen und für die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zu schaffen

Am 11. November 2016 erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Durchführungsbeschluss nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden. Dem Beschluss lag die Auffassung zugrunde, dass die Folgen der außergewöhnlichen Umstände, die zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 29 führten, weiterhin gegeben waren.

Die genannte Empfehlung war an dieselben fünf Schengen-Staaten gerichtet (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen), betraf dieselben Binnengrenzabschnitte dieser Staaten und sah die Beibehaltung gezielter und verhältnismäßiger Kontrollen während eines weiteren Zeitraums von drei Monaten vor, und zwar bis zum 12. Februar 2017. Für die wiedereingeführten Grenzkontrollen galten allerdings strengere Bedingungen als bei der

¹ In chronologischer Reihenfolge: Deutschland, Österreich, Slowenien, Ungarn, Schweden, Norwegen und Dänemark.

² 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).

³ Vorschlag der Kommission 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 vom 4. Mai 2016.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“ vom 4.3.2016, COM(2016) 120 final.

Empfehlung vom 12. Mai 2016 sowie eine eingehende monatliche Berichterstattungspflicht für die betreffenden Mitgliedstaaten.⁵

Nach den Artikeln 25 und 29 des Schengener Grenzkodexes kann dieser Zeitraum unter den Bedingungen und Verfahren nach Artikel 29 erneut verlängert werden, wenn die außergewöhnlichen Umstände fortbestehen.

Weitere Möglichkeiten, die allen Mitgliedstaaten einschließlich der fünf betroffenen Mitgliedstaaten nach den allgemeinen Vorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Fall einer anderen, nicht mit schwerwiegenden Mängeln des Grenzmanagements an den Außengrenzen verbundenen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit offen stehen, bleiben von dieser Empfehlung unberührt. So teilte z. B. das nicht von der Empfehlung vom 12. Mai 2016 betroffene Frankreich während des Zeitraums der Anwendung dieser Empfehlung mit, dass es wegen vorhersehbarer Ereignisse und der terroristischen Bedrohung wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einführen und diese beibehalten werde⁶.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes Polizeikontrollen in Grenzgebieten durchführen, sofern diese nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertretungskontrollen entfalten. Die zur Verfügung stehenden nachrichtendienstlichen Erkenntnisse und ein erhöhtes Bedrohungsniveau können die Intensivierung derartiger Kontrollen rechtfertigen, insbesondere in wichtigen Verkehrsnetzen im Rahmen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, die sowohl bei der Eindämmung der unkontrollierten Sekundärmigration als auch bei der Bekämpfung des Terrorismus eine zentrale Rolle spielen kann. Die Kommission regt an, dass die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, um zu einem normalen Funktionieren des Schengen-Raums zurückzukehren und die vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen, die derzeit durchgeführt werden, schrittweise wieder aufzuheben.

Es sollte auch hervorgehoben werden, dass weder die Durchführung von Polizeikontrollen in Grenzgebieten noch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen für sich genommen ein absolutes Maß an Sicherheit bieten können, wie der jüngste Terroranschlag in Berlin gezeigt hat. Deshalb bleibt die verstärkte und wirksame Zusammenarbeit zwischen den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Diensten der Mitgliedstaaten auf allen Ebenen (Austausch von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen, polizeiliche Zusammenarbeit und Nutzung der EU-Datenbanken) ein grundlegender Faktor für die Gewährleistung eines umfassenden Maßes an Sicherheit im Schengen-Raum.

Zwischenzeitlich wurde bzw. wird eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, die von der Kommission zur Verbesserung des Grenzmanagements an den Außengrenzen der Union und zum Schutz des Schengen-Raums vorgeschlagen wurden⁷. Zu den auf die Grenzkontrollen bezogenen Maßnahmen gehören unter anderem die Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, die Errichtung der Hotspots und die bald beginnende Überprüfung sämtlicher

⁵ Nach der Empfehlung vom 11. November 2016 teilten die fünf betreffenden Schengen-Staaten der Kommission mit, dass sie die empfohlenen vorübergehenden Binnengrenzkontrollen durchführen würden.

⁶ Fußball-Europameisterschaft 2016/Tour de France, Ausnahmezustand nach dem Anschlag von Nizza.

⁷ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache, COM(2015) 671 final; Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen, COM(2015) 670 final.

an den Außengrenzen einreisenden Personen durch den systematischen Abgleich ihrer Daten mit den einschlägigen Datenbanken. Dank der neu errichteten Europäischen Grenz- und Küstenwache sind die Außengrenzen der EU mittlerweile besser geschützt und für eine neue Krisensituation besser gerüstet. Die Kommission wird weiterhin eng mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache zusammenarbeiten und sicherstellen, dass alle Verpflichtungen aus der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache erfüllt werden. Diese Maßnahmen sollten zu einem weitaus besseren Schutz der Außengrenzen der EU führen, der eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufhebung der vorübergehend wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen und für die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum darstellt⁸.

Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass künftige Migrationsströme an beliebigen EU-Grenzabschnitten eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten darstellen können. Aus diesem Grund werden an verschiedenen Abschnitten der See- und Landgrenzen koordinierte Maßnahmen ergriffen, u. a. durch zusätzliche Anstrengungen an der zentralen Mittelmeerroute⁹, über den Partnerschaftsrahmen sowie durch zusätzliche Maßnahmen an den betreffenden Abschnitten der Außengrenzen. Ferner ist die Kommission dessen gewahr, dass in den letzten Jahren neue Sicherheitsherausforderungen entstanden sind, wie der jüngste Terroranschlag in Berlin gezeigt hat. In dieser Hinsicht prüft die Kommission derzeit, ob der derzeitige rechtliche Rahmen, der für die Bewältigung der bisherigen Herausforderungen genügt, zur Bewältigung der sich weiterentwickelnden Sicherheitsherausforderungen ausreicht.

Die Kommission setzt sich für die Fortsetzung der Arbeiten ein, um sicherzustellen, dass die bereits vorhandenen Instrumente voll ausgeschöpft werden und die Bemühungen zugunsten der neuen Initiativen, die zur weiteren Stabilisierung der Lage erforderlich sind, aufrechterhalten werden, und zwar unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Nachteile von länger andauernden Kontrollen an den Binnengrenzen, namentlich die hohen wirtschaftlichen Kosten und die Hindernisse für die Freizügigkeit der Unionsbürger, gegen die Ergebnisse aufgewogen werden müssen, die durch die bisherigen Kontrollen an den Binnengrenzen erzielt wurden.

Derzeitige Lage

Aufgrund der Monatsberichte, die die betreffenden Schengen-Staaten an die Kommission übermittelten, und aller ihr zur Verfügung stehenden Informationen kann die Kommission die Schlussfolgerung ziehen, dass die Kontrollen im Rahmen der in der Empfehlung festgelegten Bedingungen geblieben sind. Die Kontrollen wurden nur vorgenommen, wenn sie erforderlich waren, sind gezielt und verhältnismäßig geblieben, waren in ihrer Intensität auf das absolut notwendige Mindestmaß beschränkt und haben das Überschreiten der betreffenden Binnengrenzen für die breite Öffentlichkeit so wenig wie möglich behindert.

Die in den Berichten der Schengen-Staaten mitgeteilten Informationen bestätigen den Trend, der sich in den Berichten gemäß der Empfehlung vom 12. Mai 2016 abzeichnete (Rückgang der Zahl der Personen, denen die Einreise verweigert wird, sowie der Zahl der eingegangenen Asylanträge), und damit die allmähliche Stabilisierung der Lage.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, COM(2016) 120 final.

⁹ Vgl. gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: „Migration über die zentrale Mittelmeerroute — Ströme steuern, Leben retten“, JOIN(2017) 4 final.

Auch ist die Anzahl der in der Europäischen Union angekommenen irregulären Migranten und Asylsuchenden während des von der Empfehlung betroffenen Zeitraums weiterhin zurückgegangen. Dennoch kommen nach wie vor durchschnittlich 81 Personen pro Tag auf den griechischen Inseln an, obwohl die Errichtung der Agentur für die Grenz- und Küstenwache und die stetige Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 wichtige Schritte zur Bewältigung der Lage darstellen.

Darüber hinaus befindet sich nach wie vor eine beachtliche Anzahl von irregulären Migranten und von Asylbewerbern in Griechenland (zwischen 50 000 und 60 000 Personen, davon 16 000 auf den Inseln). Die Hotspots und Lager in Griechenland sind wegen unzureichender Fortschritte bei der Bearbeitung, Umverteilung und Rückführung weiterhin überfüllt, und wie die Erfahrung zeigt, bleibt das Risiko der Sekundärmigration dieser irregulären Migranten in andere Mitgliedstaaten bestehen. Zudem bleibt die Lage auf dem Westbalkan angespannt; so befinden sich derzeit beispielsweise 7000 Migranten in Serbien. Daraus folgt, dass die Gesamtsituation nach wie vor instabil ist und weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Zahlen weiter zu reduzieren. Die Folgen dieser außergewöhnlichen Migrationssituation, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellt und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet, bestehen also fort.

Weiteres Vorgehen

Trotz der erzielten beachtlichen Fortschritte sind die im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ niedergelegten Bedingungen für die Aufhebung aller Binnengrenzkontrollen und die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum noch nicht vollständig erfüllt.

Insbesondere kann im gegenwärtigen Stadium die Anzahl der in Griechenland verbliebenen Migranten noch Anlass zur Sorge geben und die Aufrechterhaltung entsprechender Maßnahmen rechtfertigen. Die Lage entlang der Westbalkanroute ist noch immer schwierig und die Mitgliedstaaten, die von den Sekundärbewegungen der aus Griechenland kommenden irregulären Migranten am stärksten betroffen sind, sind nach wie vor dem Risiko der irregulären Weiterreise ausgesetzt.

Die Verordnung über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache trat in Rekordzeit in Kraft und wird derzeit rasch umgesetzt¹⁰, insbesondere um die Unterstützung Griechenlands an der nordgriechischen Außengrenze ab Februar 2017 zu ermöglichen. Auch hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Drittstaaten wurden Fortschritte erzielt: So unterbreitete die Kommission dem Rat ein Ersuchen um ein Verhandlungsmandat für eine Statusvereinbarung, die mit zwei benachbarten Drittstaaten (Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien) geschlossen werden soll. Der Prozess des Aufbaus der Europäischen Grenz- und Küstenwache befindet sich im Gange und bedarf weiterer Anstrengungen.

Darüber hinaus werden die derzeitigen Dublin-Vorschriften in Griechenland ab Mitte März nur schrittweise wieder angewendet, und es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die uneingeschränkte Beteiligung Griechenlands an diesem System im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission sicherzustellen, und zwar unabhängig von den laufenden Anstrengungen zur Verbesserung dieser Vorschriften. Ferner müssen die bereits seit September 2015 geltenden Notfall-Umverteilungsregelungen weiterhin zu greifbaren Ergebnissen in Bezug auf die Zahl der umgesiedelten Personen führen. Und schließlich muss

¹⁰ Vgl. die Mitteilung über die Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, COM(2017) 42.

noch stärker dafür gesorgt werden, dass Personen, die in der Europäischen Union kein Aufenthaltsrecht haben, rückgeführt werden.

Da all diese Faktoren auf das Fortbestehen außergewöhnlicher Umstände hinweisen, hält es die Kommission für angebracht, Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen die Verlängerung der derzeitigen Binnengrenzkontrollen als Sondermaßnahme während eines weiteren angemessenen Zeitraums zu gestatten. Nach den zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügbaren sachbezogenen Indikatoren sollte die Verlängerung der Kontrollen drei Monate nicht überschreiten. Die Kommission wird mit diesen Mitgliedstaaten weiterhin an der schrittweisen Aufhebung der zeitlich befristeten Binnengrenzkontrollen zusammenarbeiten.

Anwendungsbereich des Vorschlags

Den fünf Schengen-Staaten, die gemäß der Empfehlung des Rates vom 11. November 2016 momentan zeitlich befristete Binnengrenzkontrollen durchführen, sollte gestattet werden, diese Kontrollen für einen Zeitraum von drei Monaten unter strengen Auflagen fortzusetzen.

Allerdings sollten die betreffenden Mitgliedstaaten angesichts der allmählichen Stabilisierung der Lage und unter Berücksichtigung des Ziels der schrittweisen Aufhebung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen zunächst prüfen, ob den festgestellten Bedrohungen¹¹ nicht hinlänglich durch andere Maßnahmen begegnet werden kann, insbesondere durch Polizeikontrollen in Grenzgebieten, die in einer Weise durchgeführt werden, die mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes vereinbar ist, und nur als letztes Mittel auf die tatsächliche Durchführung von Kontrollen an den betreffenden Binnengrenzen zurückgreifen. 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. Diese Mitgliedstaaten sollten in ihrer Mitteilung über die Beibehaltung der Binnengrenzkontrollen die anderen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission über das Ergebnis dieser Prüfung informieren.

Die Vorgaben der Empfehlung vom 11. November 2016 für die wöchentliche Überprüfung durch die Mitgliedstaaten waren auf die Notwendigkeit, die Häufigkeit, die räumliche und zeitliche Ausdehnung der Kontrollen, die Anpassung der Intensität der Kontrollen an das jeweilige Bedrohungsniveau und gegebenenfalls die schrittweise Aufhebung der Kontrollen bezogen und behalten im Rahmen der vorliegenden Empfehlung ihre Gültigkeit. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten sich weiterhin regelmäßig mit dem bzw. den maßgeblichen Nachbarmitgliedstaat(en) austauschen, um in Übereinstimmung mit dem Schengener Grenzkodex sicherzustellen, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen nur an den Binnengrenzabschnitten durchgeführt werden, an denen dies für erforderlich und verhältnismäßig erachtet wird.

¹¹ Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Artikel 23 Buchstabe a Ziffern (i) bis (iv) des Schengener Grenzkodexes (Verordnung (EU) 2016/399) lediglich Beispielcharakter hat und keine abschließende Auflistung der einzig möglichen polizeilichen Maßnahmen enthält, die den Mitgliedstaaten in Grenzgebieten zur Verfügung stehen (Rechtssache Adil, C-278/12 PPU, Randnummer 65). Dieses Urteil betrifft nationale Rechtsvorschriften und Praktiken, die auf Grenzgebiete beschränkt sind. Wenn die Polizeibefugnisse in einem Mitgliedstaat so angewendet werden, dass sich die Kontrollen im Grenzgebiet nicht von den Kontrollen im übrigen Hoheitsgebiet unterscheiden, ist das Risiko, dass die Anwendung dieser Befugnisse mit dem Verbot von Grenzkontrollen gleichkommenden Maßnahmen kollidiert, geringer.

Die durch die Empfehlung des Rates vom 11. November 2016 eingeführte Verpflichtung zur eingehenden monatlichen Berichterstattung wird weiterhin gelten. Nach jedem Monat der Umsetzung der vorliegenden Empfehlung sollten die betreffenden Mitgliedstaaten der Kommission über das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen und gegebenenfalls über die Bewertung der weiteren Notwendigkeit solcher Kontrollen zeitnah 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, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT**

- **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**

Der 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.

5. WEITERE ANGABEN

entfällt

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)¹², insbesondere auf Artikel 29,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In Übereinstimmung mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes hat der Rat am 12. Mai 2016 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, angenommen.
- (2) Der Rat hat empfohlen, dass fünf Schengen-Staaten (Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen) für einen Zeitraum von sechs Monaten weiterhin verhältnismäßige vorübergehende Grenzkontrollen an einer begrenzten Anzahl ihrer Binnengrenzabschnitte durchführen, um der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu begegnen, der sich diese Staaten aufgrund einer Kombination aus Mängeln bei den Kontrollen an den griechischen Außengrenzen und der Sekundärmigration irregulärer Migranten, die über Griechenland einreisen und möglicherweise in andere Schengen-Staaten weiterreisen wollen, gegenübersehen. Am 11. November 2016 verlängerte der Rat den vorstehenden Zeitraum auf Vorschlag der Kommission um weitere drei Monate.
- (3) Nach den Artikeln 25 und 29 des Schengener Grenzkodexes kann der vom Rat empfohlene erste Zeitraum erneut verlängert werden, wenn die außergewöhnlichen Umstände fortbestehen.
- (4) Die Empfehlung vom 11. November 2016 sieht vor, dass die betreffenden Schengen-Staaten der Kommission auf monatlicher Basis über das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen und gegebenenfalls über die Bewertung der weiteren Notwendigkeit dieser Kontrollen Bericht erstatten. Diese Berichte wurden der Kommission von allen betreffenden Schengen-Staaten übermittelt. Aus ihnen geht hervor, dass die Kontrollen im Rahmen der in der Empfehlung festgelegten Bedingungen geblieben sind. Die darin enthaltenen Informationen bestätigen ferner eine allmähliche Stabilisierung der

¹²

ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

Lage in diesen Staaten mit einem stetigen Rückgang der Anzahl von Personen, denen die Einreise verweigert wird, sowie der Anzahl der eingegangenen Asylanträge.

- (5) Trotz dieser Fortschritte sind die im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ festgelegten Bedingungen für die Aufhebung aller Binnengrenzkontrollen und die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum jedoch noch nicht vollständig erfüllt. In Griechenland hält sich nach wie vor eine erhebliche Anzahl irregulärer Migranten auf, und ausgehend von den in der Vergangenheit beobachteten Entwicklungen steht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten, die von den Sekundärbewegungen der aus Griechenland kommenden irregulären Migranten am stärksten betroffen sind, dem mit der irregulären Weiterreise dieser Migranten verbundenen Risiko ausgesetzt bleiben.
- (6) In ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“ legte die Kommission dar, welche verschiedenen Maßnahmen zu ergreifen sind, damit die Rückkehr zu einem vollständig funktionierenden Schengen-Raum möglich ist. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache wird nun rasch einsatzfähig werden, sodass sie Griechenland ab Februar 2017 an den nordgriechischen Außengrenzen unterstützen kann.
- (7) Ein weiterer Aspekt, der im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ genannt wird, ist die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei. Der vierte Fortschrittsbericht¹³ bestätigt trotz vieler Herausforderungen den Trend zu stetigen Fortschritten bei der Umsetzung dieser Erklärung. Dennoch muss die Umsetzung dieser Erklärung kontinuierlich überwacht werden. Das Gleiche gilt für die Zusammenarbeit, auf die sich die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung auf dem Gipfeltreffen zur Westbalkanroute verständigt haben.
- (8) 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.
- (9) Deshalb erscheint es in Anbetracht der vorstehenden Sachverhalte als letztes Mittel gerechtfertigt, den Schengen-Staaten, die momentan derartige Kontrollen durchführen, namentlich Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und dem assoziierten Schengen-Land Norwegen, eine weitere Verlängerung der vorübergehenden Kontrollen an den betreffenden Binnengrenzen in Übereinstimmung mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes zu gestatten.
- (10) 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.
- (11) Die Mitgliedstaaten, die beschließen, gemäß diesem Durchführungsbeschluss weiterhin Kontrollen an den Binnengrenzen durchzuführen, sollten die anderen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission davon in Kenntnis setzen.
- (12) Bevor sie sich für die Durchführung derartiger Kontrollen entscheiden, sollten die betreffenden Mitgliedstaaten prüfen, ob Alternativen zur Durchführung von Grenzkontrollen zur Verfügung stehen, um der festgestellten Bedrohung wirksam Abhilfe zu schaffen, z. B. die Ausübung von Polizeibefugnissen in einer Weise, die mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes vereinbar ist, und den Beschluss zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den jeweiligen Binnengrenzen als letztes

¹³ Vierter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei (COM(2016) 792).

Mittel nur dann treffen, wenn den festgestellten Bedrohungen nicht hinlänglich durch solche den grenzüberschreitenden Verkehr weniger einschränkende Maßnahmen begegnet werden kann. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten in ihren Mitteilungen über das Ergebnis dieser Überlegungen und die Gründe für die Entscheidung für Grenzkontrollen informieren.

- (13) Die Kontrollen gemäß diesem Durchführungsbeschluss sollten weiterhin nur im erforderlichen Umfang durchgeführt werden, in ihrer Intensität auf das absolut notwendige Mindestmaß beschränkt und an die Umstände angepasst sein. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass jede weitere Abnahme des Migrationsstroms zur Aufhebung der Kontrollen an den betreffenden Grenzabschnitten führen wird. Es sollten ausschließlich gezielte Kontrollen, die sich auf kontinuierlich aktualisierte Risikoanalysen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse stützen, vorgenommen werden, um den Nutzen dieser Kontrollen zu optimieren und ihre negativen Folgen für die Freizügigkeit zu begrenzen. Den von den Kontrollen an den jeweiligen Grenzabschnitten betroffenen Schengen-Staaten sollte die Möglichkeit gegeben werden, regelmäßig ihre Meinung hinsichtlich der Notwendigkeit dieser Kontrollen zum Ausdruck zu bringen; die Schengen-Staaten, die die Wiedereinführung dieser Kontrollen beschlossen haben, sollten die Meinung dieser Staaten in Erwägung ziehen, wenn sie die Notwendigkeit der Kontrollen unter Berücksichtigung des Ziels ihrer schrittweisen Aufhebung prüfen und neu beurteilen.
- (14) Am Ende eines jeden Monats der Umsetzung dieses Durchführungsbeschlusses sollte der Kommission zeitnah ein vollständiger 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.
- (15) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit mit den betreffenden Schengen-Staaten angekündigt hat, um die vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen mit dem Ziel, baldmöglichst zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückzukehren, schrittweise wieder aufzuheben.
- (16) Der Rat nimmt auch 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. Bevor sie auf der Grundlage dieser Empfehlung über die weitere Verlängerung derartiger Kontrollen entscheiden, sollten sich die betreffenden Mitgliedstaaten mit dem bzw. den davon betroffenen 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 kontinuierlich aktualisierte 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 unter diesem Durchführungsbeschluss Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, sollten die Notwendigkeit, die Häufigkeit sowie die räumliche und zeitliche Ausdehnung der Kontrollen wöchentlich überprüfen, ihre Intensität jeweils an das Bedrohungsniveau anpassen und sie — wenn dies angemessen erscheint — schrittweise aufheben und der Kommission jeden Monat umgehend Bericht erstatten.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*