



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.5.2017
COM(2017) 226 final

2017/0095 (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

Im Jahr 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-Staaten¹ eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dar.

Diese Bedrohungen waren schwerwiegenden Mängeln bezüglich der Gewährleistung wirksamer Grenzkontrollen an einigen Stellen der Außengrenzen der Union geschuldet, die das allgemeine Funktionieren des Schengen-Raums gefährdeten. In Einklang mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes wurde im Wege einer Empfehlung des Rates² auf Vorschlag der Kommission³ ein koordiniertes Konzept der EU angenommen, damit 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 konnten.

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 Kontrollen an den Binnengrenzen und für die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zu schaffen.

Der Rat hatte ursprünglich vorgeschlagen, für einen Zeitraum von sechs Monaten verhältnismäßige vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen beizubehalten. Der Rat verlängerte seine Empfehlung⁵ für dieselben fünf Schengen-Staaten in Einklang mit Artikel 29 zweimal um jeweils drei Monate. Zugleich nahm der Rat zur Kenntnis, dass sich die Lage insgesamt aufgrund der verschiedenen Maßnahmen verbesserte. Daher galten für die wiedereingeführten Grenzkontrollen strengere Bedingungen und eine eingehende monatliche Berichterstattungspflicht für die betreffenden Schengen-Staaten.

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“, COM(2016) 120 final vom 4. März 2016.

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989 des Rates vom 11. November 2016 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden (ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13) und Durchführungsbeschluss (EU) 2017/246 des Rates vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden (ABl. L 36 vom 11.2.2017, S. 59).

Nach den Artikeln 25 und 29 des Schengener Grenzkodexes kann der 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 Schengen-Staaten nach den allgemeinen Vorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Fall einer anderen, nicht mit Mängeln des Grenzmanagements an den Außengrenzen verbundenen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit offen stehen, bleiben von der Empfehlung des Rates unberührt. So hat beispielsweise das nicht von den Empfehlungen betroffene Frankreich in diesem Zeitraum angesichts der anhaltenden terroristischen Bedrohung wieder Grenzkontrollen an allen Binnengrenzen des Landes eingeführt und diese beibehalten. Schweden meldete, dass es nach dem Terroranschlag in Stockholm für den Zeitraum vom 7. bis 15. April 2017 vorübergehende Kontrollen an allen Binnengrenzen eingeführt hat.

Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass 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 Mittelmeeroute⁶, 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 die jüngsten Terroranschläge in Berlin, Stockholm oder Paris gezeigt haben. In dieser Hinsicht prüft die Kommission gegenwärtig, ob der derzeitige rechtliche Rahmen, der für die Bewältigung der bisherigen Herausforderungen genügte, 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 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 betroffenen fünf Schengen-Staaten an die Kommission übermittelten, sowie 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 wie bereits in den vorangegangenen Zeiträumen 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

⁶ 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 Mittelmeeroute — Ströme steuern, Leben retten“, JOIN(2017) 4 final vom 25. Januar 2017.

breite Öffentlichkeit so wenig wie möglich behindert. Die Kommission stellt fest, dass die fünf Schengen-Staaten in ihren Berichten angegeben haben, dass die Notwendigkeit zur Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen weiter besteht. Die Kommission nimmt jedoch auch die Bedenken Sloweniens hinsichtlich der Notwendigkeit der Grenzkontrollen an der österreichisch-slowenischen Grenze zur Kenntnis, da sich nach Ansicht Sloweniens die Umstände seit der Einführung vorübergehender Kontrollen an den Binnengrenzen merklich verändert haben.

Die in den Berichten gemäß der Empfehlung vom 7. Februar 2017 von den Schengen-Staaten mitgeteilten Informationen bestätigen den Trend, der sich in den Berichten gemäß den Empfehlungen vom 12. Mai 2016 und vom 11. November 2016 abzeichnete (hinsichtlich der Zahl der eingegangenen Asylanträge oder der Zahl der nach den Kontrollen erfolgten Einreiseverweigerungen), und damit die allmähliche und kontinuierliche Stabilisierung der Lage.

Die Zahl der in der Europäischen Union über die griechischen Außengrenzen ankommenden irregulären Migranten ist ferner in dem von der Empfehlung vom 7. Februar 2017 betroffenen Zeitraum, trotz eines geringen Anstiegs in den letzten Wochen aufgrund milderer und günstigerer Witterungsbedingungen, weiterhin gering. Die laufende Errichtung und der kontinuierliche Aufbau der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache⁷ sowie die stetige Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 stellen wichtige Schritte zur Bewältigung der Lage dar.

Dennoch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um dafür zu sorgen, dass die Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache vollständig einsatzfähig sind, um die Außengrenzen der Union zu schützen, indem die der Agentur für den laufenden Betrieb zur Verfügung stehenden Instrumente vervollständigt werden, insbesondere die Ressourcen für die vorgeschriebenen Soforteinsatzpools. Die derzeit durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen gilt es abzuschließen; die ersten Empfehlungen für die betreffenden Mitgliedstaaten zur Beseitigung der dringendsten Schwachstellen liegen voraussichtlich Ende Mai vor und die Ergebnisse der ersten Simulationsübung Ende Oktober 2017. Nachdem der Rat das Verhandlungsmandat für eine Statusvereinbarung mit zwei benachbarten Drittstaaten gebilligt hatte, wurden im April 2017 die Verhandlungen mit Serbien aufgenommen. Die EU erwartet, dass die Verhandlungen mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien schnellstmöglich aufgenommen werden.

Die derzeitigen Dublin-Vorschriften werden in Griechenland seit dem 15. März 2017 schrittweise wieder angewendet. In den kommenden Monaten sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Umsetzung der Empfehlung der Kommission⁸ in die Praxis zu integrieren und die uneingeschränkte Teilnahme Griechenlands am Dublin-System, unabhängig von den laufenden Arbeiten zur Verbesserung dieser Vorschriften zu gewährleisten.

Darüber hinaus befindet sich nach wie vor eine beachtliche Zahl von irregulären Migranten und von Asylbewerbern in Griechenland (ungefähr 60 000 Personen). Die Hotspots und Lager

⁷ Vgl. dazu Dritter Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache, COM(2017) 219 final vom 3. Mai 2017.

⁸ Empfehlung der Kommission vom 8. Dezember 2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, C(2016) 8525 final.

in Griechenland sind wegen schleppender Bearbeitung von Asylanträgen weiterhin überfüllt; die Fortschritte bei der Umverteilung und Rückführung sind nach wie vor unzureichend, um zu einer erheblichen Senkung dieser Zahlen beizutragen und die griechischen Behörden zu entlasten. Die Lage entlang der Westbalkanroute hat sich in den letzten Wochen etwas stabilisiert; dies kann sich jedoch aufgrund milderer Witterungsbedingungen schnell wieder ändern. Die Mitgliedstaaten entlang der Route treffen weiterhin Maßnahmen, um diesen außergewöhnlichen Migrationsströme zu begegnen, und errichten Grenzzäune.

Die Gesamtsituation ist also nach wie vor instabil und die betreffenden Mitgliedstaaten sind weiterhin dem mit der irregulären Weiterreise dieser Migranten verbundenem Risiko ausgesetzt. Zur weiteren Stabilisierung der Lage sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich.

Weiteres Vorgehen

Trotz der kontinuierlichen Fortschritte sind die im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ festgelegten Bedingungen für die Aufhebung der derzeitigen Kontrollen an den Binnengrenzen gegenwärtig noch nicht vollständig erfüllt.

Wie schon im vorangegangenen Zeitraum kann 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.

Wie bereits erwähnt, nimmt ferner die Errichtung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache noch weitere Monate in Anspruch, bis die Kapazitäten der Agentur vollständig einsatzfähig sind und die Agentur ihre Aufgabe zum Schutz der EU-Außengrenzen wahrnehmen kann.

Um die schleppende Bearbeitung von Asylanträgen in Griechenland zu beschleunigen, muss außerdem die Umverteilung und Rückführung aus Griechenland und den anderen Mitgliedstaaten deutlich intensiviert werden. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten daher nachdrücklich auf, die für die Umverteilung festgelegten Ziele bis September 2017 zu erfüllen, um sicherzustellen, dass alle geeigneten Kandidaten umverteilt 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 Kontrollen an den Binnengrenzen als Sondermaßnahme während eines weiteren angemessenen Zeitraums zu gestatten.

Es obliegt diesen Schengen-Staaten zu entscheiden, ob sie die Kontrollen an den Binnengrenzen fortsetzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Kontrollen nur als letztes Mittel ergriffen werden sollten. Im Interesse einer wirksamen Umsetzung ihrer Zusage zur Zusammenarbeit mit den betreffenden Schengen-Staaten nimmt die Kommission neben dieser Empfehlung eine Empfehlung zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum an. Ziel ist dabei, die vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen schrittweise aufzuheben, indem alternative Maßnahmen zu Grenzkontrollen gefördert werden, die eingesetzt werden könnten, um den festgestellten Bedrohungen wirksam zu begegnen. Damit legt die Kommission Empfehlungen vor, wie alle Schengen-Staaten ihre Polizeibefugnisse in ihrem gesamten Hoheitsgebiet, einschließlich in Grenzgebieten und an den wichtigsten europäischen Verkehrsrouten, häufiger und besser

ausüben können. Des Weiteren werden die Schengen-Staaten darin aufgefordert, ihre Bemühungen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und angemessene Polizeikontrollen in ihrem Hoheitsgebiet und auch im Grenzgebiet zu intensivieren. In diesem Zusammenhang ist vor dem Hintergrund, dass die Schengen-Staaten eventuell Vorbereitungen hinsichtlich der Ressourcen, der Neuverteilung von Aufgaben und der Anschaffung moderner technologischer Ausrüstung treffen oder schlicht und einfach die derzeitigen Paradigmen und Gewohnheiten ändern müssen, um sich an neue Gegebenheiten anzupassen, ein angemessener Zeitraum für die Umsetzung der Empfehlung erforderlich. Die Kommission empfiehlt daher, dass die Empfehlung so schnell wie möglich und spätestens innerhalb von sechs Monaten umgesetzt wird.

Bis zur Umsetzung dieser Empfehlung wird von den fünf betroffenen Schengen-Staaten erwartet, dass sie jedes Mal vor Wiedereinführung oder Fortführung vorübergehender Kontrollen an den Binnengrenzen prüfen, ob den festgestellten Bedrohungen nicht auch durch verstärkte Polizeikontrollen begegnet werden kann.

Aufgrund der aktuellen Sachlage, die auch die Schätzung des Zeitaufwands bis zur vollständigen Einsatzfähigkeit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und für die Umsetzung der Empfehlung zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum sowie die zu erwartenden milderden Witterungsbedingungen umfasst, die zu einem Anstieg der Zahl der in der EU ankommenden Migranten und nachfolgenden Sekundärbewegungen führen können, sollte die derzeitige und letztmalige⁹ Verlängerung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen infolge von fortbestehenden außergewöhnlichen Umständen sechs Monate nicht überschreiten.

Anwendungsbereich des Vorschlags

Den fünf Schengen-Staaten, die gemäß der Empfehlung des Rates vom 7. Februar 2017 momentan zeitlich befristete Binnengrenzkontrollen durchführen, sollte gestattet werden, diese Kontrollen für einen Zeitraum von sechs Monaten unter strengen Auflagen fortzusetzen.

Angesichts der allmählichen Stabilisierung der Lage und des Ziels der schrittweisen Aufhebung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen sollten die betreffenden Schengen-Staaten zunächst prüfen, ob den festgestellten Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nicht hinlänglich durch verstärkte Polizeikontrollen in ihrem Hoheitsgebiet und in Grenzgebieten begegnet werden kann, wie die Kommission in ihrer Empfehlung vom 3. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum vorschlägt, und sollten nur als letztes Mittel auf die Wiedereinführung/Fortführung von Kontrollen an den betreffenden Binnengrenzen zurückgreifen. Die Möglichkeit alternativer Maßnahmen sollte regelmäßig geprüft werden, wobei bevorzugt auf derartige Maßnahmen zurückzugreifen ist, da sie den freien Personenverkehr innerhalb des Schengen-Raums weniger beeinträchtigen. Die betreffenden Schengen-Staaten sollten prüfen, welche Instrumente – einschließlich Polizeikontrollen – die geeignetsten sind, und den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Kommission die Gründe mitteilen, wenn sie sich für Grenzkontrollen als letztes Mittel entscheiden.

⁹ Siehe Artikel 29 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes, in dem vorgesehen ist, dass der ursprüngliche Zeitraum für die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen höchstens dreimal verlängert werden kann.

Die Vorgaben der Empfehlung vom 7. Februar 2017 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 Schengen-Staaten sollten sich weiterhin regelmäßig mit dem bzw. den maßgeblichen Mitgliedstaat(en) austauschen, um in Einklang 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.

Die durch die Empfehlung vom 7. Februar 2017 eingeführte Verpflichtung zur eingehenden monatlichen Berichterstattung wird weiterhin gelten. Nach jedem Monat der Umsetzung der vorliegenden Empfehlung sollten die betreffenden Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat 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.

Zur schrittweisen Aufhebung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen wird die Kommission auch die Fortschritte der betreffenden Schengen-Staaten bei der Umsetzung der Empfehlung zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum berücksichtigen.

- **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 VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **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 Schengen-Staaten 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)¹⁰, 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) zunächst 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 von Mängeln bei den Kontrollen an den griechischen Außengrenzen und der nachfolgenden Sekundärbewegungen irregularer Migranten, die über Griechenland einreisen und in andere Schengen-Staaten weiterreisen, gegenübersehen. Der Rat verlängerte diesen Zeitraum auf Vorschlag der Kommission vom 11. November 2016 und 7. Februar 2017 jeweils 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 Empfehlungen vom 11. November 2016 und 7. Februar 2017 sehen vor, dass die betreffenden Schengen-Staaten der Kommission auf monatlicher Basis über das Ergebnis der durchgeföhrten 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

¹⁰

ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

eine allmähliche Stabilisierung der Lage in diesen Staaten hinsichtlich der Zahl der Personen, denen die Einreise verweigert wird, sowie der Zahl der eingegangenen Asylanträge.

- (5) Trotz dieser Fortschritte werden die im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ festgelegten Bedingungen für die Aufhebung aller Kontrollen an den Binnengrenzen und die Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum jedoch nach wie vor noch nicht vollständig erfüllt. In Griechenland und entlang der Westbalkanroute hält sich nach wie vor eine erhebliche Zahl irregulärer Migranten auf, die teils nicht registriert sind. Das mit der Weiterreise dieser Migranten verbundene Risiko irregulärer Sekundärbewegungen im Schengen-Raum bleibt weiterhin bestehen.
- (6) In ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“ legte die Kommission verschiedenen Maßnahmen dar, die zu ergreifen sind, damit die Rückkehr zu einem vollständig funktionierenden Schengen-Raum möglich ist. Der Prozess des Aufbaus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache befindet sich im Gange. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen der Mitgliedstaaten, um die Ressourcen der Agentur aufzustocken, damit sie ihre Rolle zum Schutz der Außengrenzen der Union uneingeschränkt wahrnehmen kann. Auf die ersten Gefährdungsbeurteilungen folgten noch keine Empfehlungen. Die Statusvereinbarung mit Serbien wird derzeit verhandelt.
- (7) Aus dem fünften Fortschrittsbericht¹¹ geht hervor, dass nach mehr als einem Jahr der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 weiterhin greifbare Ergebnisse erzielt werden. Dennoch ist die Zahl der Neuankömmlinge weiterhin höher als die Zahl der Rückführungen aus Griechenland in die Türkei, wodurch zusätzlicher Druck auf den griechischen Inseln lastet. Auch in Bezug auf andere in der Erklärung behandelte Aspekte müssen weitere Fortschritte erzielt werden. Die Umsetzung der Erklärung muss daher kontinuierlich überwacht werden. Das Gleiche gilt für die Lage entlang der Westbalkanroute und die Umsetzung der Erklärung, auf die sich die Staats- und Regierungschefs 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 und letztmalige Verlängerung der vorübergehenden Kontrollen an den betreffenden Binnengrenzen in Übereinstimmung mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes zu gestatten.
- (10) Der Rat nimmt Kenntnis von der Empfehlung der Kommission zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, die ebenfalls zur schrittweisen Aufhebung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen beitragen wird; Ziel ist dabei, schnellstmöglich alle vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen wieder aufzuheben und zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückzukehren, indem Polizeikontrollen Vorrang

¹¹

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Fünfter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM(2017) 204 final vom 2. März 2017.

gegeben wird, um angemessen auf ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu reagieren. Der Rat nimmt Kenntnis von der Empfehlung der Kommission, dass alle Schengen-Staaten die empfohlenen Maßnahmen baldmöglichst und spätestens innerhalb von sechs Monaten umsetzen.

- (11) Auf der Grundlage der Schätzung des Zeitaufwands für die Umsetzung ausstehender Maßnahmen, die für die Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der EU-Außengrenzen und einer angemessenen Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums notwendig sind, sollte diese Verlängerung sechs Monate ab Datum der Annahme des vorliegenden Durchführungsbeschlusses nicht überschreiten.
- (12) 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.
- (13) Bevor sich die betreffenden Mitgliedstaaten für Grenzkontrollen entscheiden, sollten sie prüfen, ob nicht durch alternative Maßnahmen zu Grenzkontrollen, die den freien Personen- und Warenverkehr weniger beeinträchtigen, der festgestellten Bedrohung wirksam begegnet werden könnte. In ihrer Empfehlung zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum fordert die Kommission die Schengen-Staaten auf, ihre Polizeibefugnisse in ihrem gesamten Hoheitsgebiet, einschließlich in Grenzgebieten und an den Hauptverkehrs routen, wirksamer auszuüben und Polizeikontrollen den Vorrang einzuräumen. Bis zur Umsetzung dieser Empfehlung der Kommission sollten die betroffenen Schengen-Staaten jedoch in ihren Mitteilungen das Ergebnis der Überlegungen über die geeigneten Instrumente und ihre Gründe für die Entscheidung für Grenzkontrollen als letztes Mittel darlegen.
- (14) 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.
- (15) Am Ende eines jeden Monats der Umsetzung dieses Durchführungsbeschlusses sollte der Kommission zeitnah ein vollständiger Bericht über die Ergebnisse der durchgeföhrten 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.

- (16) 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 sechs 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 in 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 Ausübung von Polizeibefugnissen sollte als Maßnahme, die den freien Personen- und Warenverkehr weniger beeinträchtigt, bevorzugt werden, wenn damit dieselben Ergebnisse in Bezug auf die Sicherheit erzielt werden können. 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 im Rahmen dieses Durchführungsbeschlusses 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 und dem Rat jeden Monat umgehend Bericht erstatten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*