



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. Mai 2014
(OR. fr)**

10063/14

**JAI 344
SCHENGEN 13
COMIX 273**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

| | |
|----------------|--|
| Absender: | Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission |
| Eingangsdatum: | 26. Mai 2014 |
| Empfänger: | Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union |
| Nr. Komm.dok.: | COM(2014) 292 final |
| Betr.: | BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Fünfter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums 1. November 2013 - 30. April 2014 |

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 292 final.

Anl.: COM(2014) 292 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.5.2014
COM(2014) 292 final

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

**Fünfter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums
1. November 2013 - 30. April 2014**

1. EINLEITUNG

Wie von der Kommission am 16. September 2011 in ihrer Mitteilung über die Stärkung des Schengen-Systems¹ angekündigt und vom Rat am 8. März 2012 bekräftigt, legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat halbjährlich einen Bericht über das Funktionieren des Schengen-Raums vor. Der vorliegende fünfte Bericht deckt den Zeitraum vom 1. November 2013 bis 30. April 2014 ab.

2. LAGEBILD

2.1. Lage an den Außengrenzen des Schengen-Raums

Im Zeitraum von November 2013 bis Februar 2014 (für diese Monate lagen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts die Daten vor) war die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte im Vergleich zu den vier vorausgegangenen Monaten (Juli–Oktober 2013) rückläufig. Dies kann angesichts saisonaler Schwankungen bei den irregulären Migrationsströmen als normal angesehen werden. Im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres stieg die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte jedoch um 96 % auf 25 936 Fälle an.² Italien, Griechenland, Ungarn, Spanien und Bulgarien hatten die höchste Anzahl von Festnahmen im Zeitraum von November 2013 bis Februar 2014. Insgesamt belief sich die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte im Jahr 2013 auf 107 365 und war somit 48 % höher als 2012. Diese Zahl – und dementsprechend auch der Druck an den Grenzen – ist somit noch immer hoch und könnte sogar noch weiter ansteigen, da in den traditionell ruhigen Monaten dieses Berichtszeitraums eine der höchsten Zahlen von irregulären Migranten für diese Jahreszeit registriert wurde. Die Gesamtzahl im Jahr 2013 ist vergleichbar mit dem Stand von 2009 und 2010, aber geringer als während des Arabischen Frühlings im Jahr 2011. Die im Jahr 2013 aufgegriffenen Personen stammten größtenteils aus Syrien, Eritrea, Afghanistan und Albanien.

Der zentrale Mittelmeerraum war die 2013 am häufigsten genutzte Route und wies gegenüber 2012 einen beinahe vierfachen Anstieg der Fälle (auf über 40 000) auf.³ In den ersten vier Monaten des Berichtszeitraums, für die die Statistiken vorliegen (November 2013 – Februar 2014), betrug der Anstieg im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres das Vierfache (von 2 177 auf 9 175 Fälle). Während im November 2013 weniger Fälle als im selben Monat des Jahres 2012 verzeichnet wurden, übertraf die Zahl vom Dezember 2013 die des Vorjahres

¹ KOM (2011) 561 endgültig.

² Sofern nichts anderes angegeben wurde, stammen die Daten in Abschnitt 2 aus dem Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse (System für Informationsaustausch) und beziehen sich auf den Schengen-Raum sowie auf Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen. Die Daten betreffen nur die Drittstaatsangehörigen, die bei der illegalen Einreise oder dem Versuch der illegalen Einreise zwischen den Grenzübergangsstellen an den Außengrenzen (ausgenommen an zeitweiligen Außengrenzen) registriert wurden. Die Zahlen für Kroatien sind ab dem Tag des EU-Beitritts eingerechnet.

³ Apulien und Kalabrien sind hier und in den folgenden Angaben nicht eingerechnet.

beinahe um das Fünffache. Im Januar und Februar 2014 waren die Zahlen 58- bzw. 61-mal höher als in den entsprechenden Vorjahresmonaten.⁴

Die Kommission hat als Vorsitzende der Mittelmeer-Taskforce am 4. Dezember 2013 eine Mitteilung⁵ veröffentlicht, in der die von den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und anderen EU-Einrichtungen zu ergreifenden Maßnahmen dargelegt sind. Dazu gehören auch Maßnahmen zur verstärkten Grenzüberwachung, die für ein genaueres Lagebild auf See sorgen und zum Schutz und zur Rettung der Leben von Migranten beitragen. Durch diese Maßnahmen soll der Schutz der Unversehrtheit der EU-Außengrenzen im Mittelmeerraum sichergestellt werden.

Die östliche Mittelmeerroute wurde im Jahr 2013 am zweithäufigsten genutzt. Während die Aufgriffe an dieser Route an der bulgarischen Grenze im Jahr 2013 gegenüber 2012 beinahe um das Siebenfache anstiegen, ging das Jahreslevel an der östlichen Mittelmeerroute um ein Drittel zurück. Dies ist auf den Rückgang von Aufgriffen an der Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei zurückzuführen, der durch die laufenden Bemühungen und Einsätze an den griechischen Grenzen erzielt werden konnte.⁶ Einen drastischen Rückgang bei der Zahl der irregulären Grenzübertritte gab es im Dezember 2013 sowie Anfang 2014 an der bulgarischen Grenze. Dieser kann auf saisonale Effekte und den Einsatz zusätzlicher Ressourcen durch Bulgarien zurückgeführt werden.

Allerdings war die Zahl der Aufgriffe an der östlichen Mittelmeerroute in jedem der ersten vier Monate des aktuellen Berichtszeitraums höher als im entsprechenden Vorjahresmonat. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend fortsetzt und zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Situation erforderlich sind.

Die Kommission plant, Empfehlungen für Bulgarien und Italien auszusprechen und damit den Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung nach Artikel 33 der Dublin-III-Verordnung⁷ auszulösen, um diese Mitgliedstaaten beim Umgang mit möglichen Belastungssituationen zu unterstützen, Solidarität zu zeigen und bedürftigen Asylbewerbern zu helfen.

Die Westbalkanroute war die am dritthäufigsten genutzte Strecke mit über dreimal mehr Grenzübertritten im Jahr 2013 als im Vorjahr. Der größte Druck liegt dort nach wie vor auf der ungarischen Grenze. Laut den bereits verfügbaren Daten für den Berichtszeitraum war die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte an der Westbalkanroute fast doppelt so hoch wie im Jahr zuvor.

⁴ Die gestiegene Zahl von Aufgriffen ist teilweise auf die Operation „Mare Nostrum“ zurückzuführen, die im Oktober 2013 von der italienischen Marine eingeleitet wurde.

⁵ Mitteilung der Kommission über die Arbeit der Mittelmeer-Taskforce, 4. Dezember 2013, COM(2013) 869 final.

⁶ Im Jahr 2013 wurden an den griechischen Grenzen nur etwas mehr als halb so viele irreguläre Grenzübertritte wie im Jahr 2012 festgestellt, während der Rückgang an dieser Route 12 % betrug.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

2.2. Lage im Schengen-Raum

In den ersten vier Monaten des Berichtszeitraums, für die Daten vorliegen, lag die Anzahl der Fälle von irregulärem Aufenthalt⁸ geringfügig über der des gleichen Zeitraums in den Jahren 2012–2013 (109 712 Fälle; das entspricht einem Anstieg von rund 9 %). Deutschland hatte, gefolgt von Schweden, Frankreich, Spanien und Belgien, in diesem Zeitraum die höchste Zahl von Fällen zu verzeichnen.

Wie geplant hat Frontex auf Initiative der Kommission und auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen eine genaue Risikoanalyse der Migrationsbewegungen innerhalb der EU/des Schengen-Raums erarbeitet. Die Ergebnisse zeigen, dass die Reise der meisten irregulären Migranten nicht nach dem Überschreiten der Außengrenzen endet, sondern dass sie sich anschließend an andere Orte innerhalb des Schengen-Raums begeben. Die Analyse konzentriert sich auf die am häufigsten mit irregulärer Migration im Zusammenhang stehenden Nationalitäten⁹, wobei jede von ihnen ein bestimmtes Muster im Hinblick auf Sekundärbewegungen aufweist.

Eine weitere wichtige Entwicklung war die Einführung regelmäßiger Erfassungen der Indikatoren für diese Bewegungen, die seit Januar 2014 vom Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse durchgeführt werden. Zwölf Mitgliedstaaten haben ihre Zahlen noch nicht übermittelt und die Daten der meisten anderen Mitgliedstaaten waren unvollständig. Daher können zu diesem Zeitpunkt noch keine Schlussfolgerungen aus den Daten gezogen werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass von einigen Migranten entgegen der Eurodac-Verordnung keine Fingerabdrücke abgenommen werden. Dadurch wollen die betreffenden Migranten unter Umständen verhindern, zu einem späteren Zeitpunkt nach dem Dublin-Verfahren aus einem anderen Teil des Schengen-Raums in den Mitgliedstaat der ersten Einreise zurückgeschickt zu werden. In diesen Fällen sollte den Migranten jedoch deutlich gemacht werden, dass sie rechtlich zur Abgabe ihrer Fingerabdrücke verpflichtet sind und dass eine Verweigerung bestimmte rechtliche Konsequenzen zur Folge hat. Insbesondere kann diese Verweigerung im Falle einer Asylbeantragung zu einer beschleunigten Prüfung ihres Antrags führen. Beantragen sie kein Asyl, so sind sie wie irreguläre Migranten zu behandeln und unterliegen der Rückführungsrichtlinie. Die Tatsache, dass sie die Abnahme von Fingerabdrücken verweigern, könnte darauf schließen lassen, dass möglicherweise Fluchtgefahr besteht, und somit eine Festnahme mit anschließender individueller Prüfung der Umstände des jeweiligen Migranten rechtfertigen.

⁸ Wie oben angegeben beziehen sich die Daten auf den Schengen-Raum sowie auf Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen.

⁹ Syrer, Eritreer und Somalier, Afghanen und Pakistani, Algerier und Marokkaner, Staatsangehörige der westlichen Balkanländer und Ukrainer.

3. ANWENDUNG DER BESTIMMUNGEN DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

3.1. Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen in Einzelfällen

Gemäß Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹⁰ kann ein Mitgliedstaat im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit ausnahmsweise an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen. Im Zeitraum vom 1. November 2013 bis zum 30. April 2014 wurde in zwei Fällen von dieser Regelung Gebrauch gemacht: vom 8. bis 23. November in Polen (anlässlich der 19. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), der 9. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien, die als Treffen der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls dient, und der 39. Tagung der Nebenorgane) sowie vom 14. bis 28. März 2014 in den Niederlanden (anlässlich des Weltgipfels für nukleare Sicherheit in Den Haag). Derzeit liegen die Ergebnisse der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen in Polen vor: Dort wurden 38 491 Personen überprüft, 65 wurde die Einreise verweigert und 54 wurden in Gewahrsam genommen. Keine der Einreiseverweigerungen stand im Zusammenhang mit den Veranstaltungen der Vereinten Nationen.

3.2. Wahrung der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen

Zwei Aspekte des Schengen-Besitzstands, die häufig von mutmaßlichen Verstößen betroffen sind, sind zum einen die Frage, ob die Durchführung von Polizeikontrollen in der Nähe einer Binnengrenze die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat (Artikel 21 des Schengener Grenzkodex), und zum anderen die Verpflichtung, alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr, z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, an den Straßenübergängen der Binnengrenzen zu beseitigen (Artikel 22 des Schengener Grenzkodex). Im Zeitraum vom 1. November 2013 bis zum 30. April 2014 holte die Kommission in zwei neuen Fällen (Italien und Slowenien) Informationen zu möglichen Verstößen gegen Artikel 21 und/oder Artikel 22 des Schengener Grenzkodex ein, während sie zwei Verfahren (Spanien und Schweden) einstellte und die Untersuchungen in drei offenen Fällen (Österreich, Belgien und Deutschland) fortsetzte.

Im selben Zeitraum stellte die Kommission infolge der von den österreichischen und slowakischen Behörden getroffenen Maßnahmen zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und die Slowakei ein, die eine Nichteinhaltung der Verpflichtungen nach Artikel 22 des Schengener Grenzkodex betrafen. Nachdem Österreich und die Slowakei die verbleibenden Hindernisse für den flüssigen Verkehr, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, die nicht ausschließlich auf Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit beruhen, am Grenzübergang Kittsee-Jarovce beseitigt haben, ist die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die Situation dort nun im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften steht.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013.

Am 20. Februar 2014 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, mit der sie die Tschechische Republik aufforderte, ihre Rechtsvorschriften so zu ändern, dass Beförderungsunternehmen, die ausländische Reisende ohne die entsprechenden Reisedokumente auf Flügen innerhalb des Schengen-Raums befördern, nicht mit Sanktionen belegt werden. Gelten diese Vorschriften (die für Flüge, bei denen die Außengrenzen überschritten werden, vorgesehen waren¹¹) auch für Flüge innerhalb des Schengen-Raums, so sind Beförderungsunternehmen zur Durchführung systematischer Personenkontrollen beim Überschreiten von Binnengrenzen verpflichtet, was mit den EU-Rechtsvorschriften zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen unvereinbar ist.

3.3. Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur)

Am 2. Dezember 2013 wurde das Europäische Grenzüberwachungssystem in 19 Schengen-Mitgliedstaaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen eingeführt. Eurosur wird den Mitgliedstaaten bessere Möglichkeiten zur gemeinsamen Nutzung und Koordinierung der Ressourcen sowie zur Reaktion auf Zwischenfälle und besondere Situationen an den Außengrenzen bieten. Alle Mitgliedstaaten, die das System im Jahr 2013 eingeführt haben, haben zudem nationale Koordinierungszentren eingerichtet. Frontex hat diese Zentren an das Eurosur-Kommunikationsnetz angeschlossen und wird die Zentren der übrigen elf Länder im Jahr 2014 ebenfalls daran anschließen. Die Agentur arbeitet nun bei der Erbringung von Dienstleistungen und der Bereitstellung von Informationen auf EU-Ebene (z.B. Schiffsmeldesysteme, Satellitenaufnahmen) mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und dem Satellitenzentrum der EU zusammen.

3.4. Mutmaßliche Verstöße gegen andere Vorschriften des Schengen-Besitzstands

Nach dem Schengener Grenzkodex müssen Grenzkontrollen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen und dürfen nicht diskriminierend sein. Grenzschutzbeamte müssen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Menschenwürde uneingeschränkt achten und in vollem Einklang mit der Charta der Grundrechte und dem einschlägigem internationalen Recht handeln, unter anderem in Bezug auf das Recht auf Zugang zu internationalem Schutz und den Grundsatz der Nichtzurückweisung. Im Dezember 2013 leitete die Kommission Nachforschungen bezüglich Vorwürfen schwerer Misshandlungen während Grenzüberwachungsmaßnahmen und Push-back-Praktiken an den EU-Außengrenzen in Griechenland ein. Im Februar 2014 trat die Kommission in Kontakt zu Bulgarien, um ähnliche Vorwürfe in Bezug auf Push-back-Praktiken durch die bulgarischen Behörden zu prüfen. Außerdem wandte sich die Kommission im April 2014 an Griechenland und Bulgarien, da an einer Grenzübergangsstelle zwischen den beiden Ländern die im Schengener Grenzkodex festgelegten Voraussetzungen angeblich nicht erfüllt wurden.

Nach der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 über eine Begrenzung der Zuwanderung in der Schweiz werden die schweizerischen Behörden ihre Vorschläge für die Umsetzung des

¹¹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 und Richtlinie 2001/51/EG des Rates.

Abstimmungsergebnisses vorlegen. Die Kommission wird daraufhin analysieren, welche Auswirkungen dies auf die Beteiligung der Schweiz im Schengen-Raum haben könnte.

Im Jahr 2013 gingen bei der Kommission Beschwerden darüber ein, dass es aufgrund von Kontrollen durch die spanischen Behörden an der Grenze zu Gibraltar zu übermäßigen Wartezeiten kam. Angesichts der hohen Anzahl der Beschwerden hat die Kommission eine Empfangsbestätigung im Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 246/07) veröffentlicht. Im Anschluss an eine Besichtigung vor Ort und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verwaltung des Grenzübergangs La Línea de la Concepción eine anspruchsvolle Aufgabe ist, sprach die Kommission am 15. November 2013 Empfehlungen für Spanien und das Vereinigte Königreich aus, wonach die Verkehrslage an dieser Grenze zu verbessern und gegen den Schmuggel von Tabakwaren vorzugehen ist. Insbesondere wurden das Vereinigte Königreich und Gibraltar aufgefordert, Maßnahmen zur effizienteren Bekämpfung des Tabakschmuggels zu ergreifen, unter anderem durch risikobasierte Profilerstellung, Einführung von nichtsystematischen und auf Risikoanalysen basierenden Kontrollen bei der Ausreise aus Gibraltar und durch Optimierung der Gesetzgebung von Gibraltar. Spanien wurde aufgefordert, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsorganisation zu ergreifen, unter anderem zur Modernisierung des Grenzübergangs, zur Optimierung der risikobasierten Profilerstellung und zum Ausbau des Informationsaustauschs mit den Behörden von Gibraltar im Bereich Tabakschmuggel. Die Kommission wird die Situation an dieser Grenze weiterhin beobachten und überprüfen, wie die beiden Mitgliedstaaten die Empfehlungen in die Praxis umsetzen.

Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) in nationales Recht

Die Frist für die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) endete am 24. Dezember 2010. Alle betroffenen Länder mit Ausnahme von Island haben die vollständige Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mitgeteilt. Die meisten der im Zusammenhang mit der Umsetzung aufgetretenen Probleme wurden durch Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften in den betroffenen Mitgliedstaaten gelöst. Die Kommission verfolgt nach wie vor systematisch alle festgestellten Mängel und leitet, wenn nötig, Untersuchungen ein.

Am 27. März 2014 legte die Kommission ihren ersten Bericht über die Anwendung der Richtlinie als Teil einer Mitteilung über die Rückführungspolitik der EU vor. Darin kam sie zu dem Schluss, dass die Richtlinie durch faire und würdevolle sowie wirksame Rückkehrverfahren einen Beitrag zur Förderung der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte leistet. Die Zahl der Fälle, in denen Migranten keinen klaren rechtlichen Status besitzen, wurde reduziert und die freiwillige Ausreise wird weithin als wichtigste Form der Rückkehr angesehen. Darüber hinaus wurde die Nachhaltigkeit der Rückkehr durch die zunehmende Bereitstellung von Wiedereingliederungsmaßnahmen verbessert.

Bestätigt wurden diese positiven Veränderungen sowohl von Akteuren der Zivilgesellschaft (NRO, die im Bereich Migration tätig sind) als auch von internationalen Einrichtungen (u. a. in den Berichten der UN-Völkerrechtskommission).

Durchführung der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr (EG Nr. 1931/2006)

Die Kommission überwacht die Durchführung der Regelung für den kleinen Grenzverkehr seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2006. Im Zusammenhang mit dem vorausgegangenen Bericht hat die Kommission von vier Mitgliedstaaten (Ungarn, Slowakei, Lettland und Polen), die mit ihren angrenzenden Drittländern bilaterale Abkommen geschlossen haben, Auskünfte über weitere Entwicklungen angefordert und nach Erhalt dieser Auskünfte ihre diesbezüglichen Untersuchungen abgeschlossen. Gleichzeitig setzte die Kommission ihre Untersuchungen in Bezug auf Slowenien sowie die Lettland und Polen betreffenden Vertragsverletzungsverfahren fort.

Am 17. Februar 2014 nahm die Kommission einen Bericht über die ausnahmsweise vorgenommene Erweiterung der Regelung für den kleinen Grenzverkehr in der Region Kaliningrad in der Russischen Föderation und bestimmten polnischen Verwaltungsbezirken¹² an. In dem Bericht werden die praktische Durchführung dieser Vereinbarung, einschließlich der Anzahl der Grenzübertritte nach der Regelung für den kleinen Grenzverkehr, organisatorische Regelungen und Herausforderungen geprüft. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Regelung zufriedenstellend zu funktionieren scheint, gleichzeitig jedoch angesichts der kurzen Zeit, die seit ihrem Inkrafttreten vergangen ist, eine Beurteilung nur begrenzt möglich ist. Der Rat hat den Bericht positiv aufgenommen und sieht dem nächsten Bericht, der in zwei Jahren vorzulegen ist, erwartungsvoll entgegen. Zu dem Zeitpunkt sollten mehr Daten zur Verfügung stehen.

3.5. Im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus ermittelte Schwachstellen

Im Rahmen des bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus¹³ wird die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten regelmäßig von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats des Rates und der Kommission evaluiert.

Im Zeitraum vom 1. November 2013 bis 30. April 2014 wurden Schengen-Evaluierungen zur Zusammenarbeit der Polizeibehörden in der Schweiz und zu SIS/Sirene in Estland, Lettland, Litauen, Ungarn und Polen durchgeführt. In Bezug auf SIS/Sirene haben die evaluierten Mitgliedstaaten im Allgemeinen zufriedenstellende Fortschritte bei der Umsetzung des SIS II erzielt. Die Berichte sind noch nicht fertiggestellt, sie werden jedoch positive und negative Anmerkungen und Empfehlungen enthalten, unter anderem zur umfassenderen Nutzung der neuen Ausschreibungskategorien und -funktionalitäten. Ein Schwerpunkt liegt auf der effizienteren Nutzung des SIS II an den Außengrenzen.

Die Vorbereitungen für den neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus sind bereits im Gange. Gemäß der Verordnung 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und

¹² COM(2014) 74 final, 17.2.2014, Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Verordnung (EU) Nr. 1342/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des Grenzgebiets um den Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke sowie über das entsprechende bilaterale Abkommen zwischen Polen und der Russischen Föderation.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands¹⁴ wurde ein Schengen-Ausschuss eingerichtet, der am 17. Januar 2014 zum ersten Mal zusammentrat und über die praktische Umsetzung des neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus diskutierte. Entsprechend der oben genannten Verordnung ist eine Fertigstellung des mehrjährigen Evaluierungsprogramms bis zum 27. Mai 2014 geplant. Die ersten Evaluierungen im Rahmen des neuen Mechanismus können voraussichtlich im Januar 2015 durchgeführt werden.

3.6. Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit Bulgarien und Rumänien

Der Rat sah sich bisher nicht in der Lage, über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit Bulgarien und Rumänien zu entscheiden. Die Kommission unterstützt weiterhin uneingeschränkt den Beitritt der beiden Staaten zum Schengen-Raum.

4. FLANKIERENDE MASSNAHMEN

4.1. Nutzung des Schengener Informationssystems

In vielen Mitgliedstaaten wurden mit der Einführung des SIS II auch neue Endnutzersysteme eingeführt oder wesentliche Upgrades der bestehenden Systeme vorgenommen, wodurch die nationalen Anwendungen für Strafverfolgungsbeamte insgesamt verbessert werden konnten. Viele Mitgliedstaaten haben Lösungen umgesetzt, bei denen parallel mehrere SIS-II-Abfragen nach verschiedenen Kriterien erfolgen können (z. B. werden im Falle einer gestohlenen Zugmaschine gleichzeitig die Ausschreibungen zu Fahrzeugen und zu industriellen Ausrüstungen abgefragt). In Bezug auf die Anzahl der Treffer (positives Ergebnis einer Abfrage im SIS II) lässt sich in den Mitgliedstaaten derzeit nach einer Anlaufphase eine insgesamt positive Tendenz mit einer im Vergleich zum SIS I+ 3,5 % höheren Trefferquote verzeichnen.

Obwohl der Hackerangriff auf das dänische N.SIS im Jahr 2011 auf das Vorgängersystem des SIS II gerichtet war, hat die Kommission gemeinsam mit den Sachverständigen von eu-LISA, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten eine durchgehende Bewertung der Effizienz der nationalen Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt. Die Empfehlungen werden im zweiten Quartal 2014 vorliegen.

Die Kommission hat die Umsetzung des SIS II in den Mitgliedstaaten weiterhin genau beobachtet und dabei ein besonderes Augenmerk auf die neuen Ausschreibungskategorien und -funktionalitäten gerichtet, da diese von vielen Mitgliedstaaten noch vollständig in die Endnutzersysteme integriert werden müssen. Die Kommission konzentriert sich insbesondere darauf, dass die Ausschreibungen im SIS II fristgerecht von den Mitgliedstaaten gelöscht werden, da nicht mehr relevante Ausschreibungen den betroffenen Personen Unannehmlichkeiten bereiten und Schäden zufügen könnten. Die Hauptgründe für das verspätete Löschen von Ausschreibungen sind das Fehlen von Verfahren und Kontrollen

¹⁴ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

durch die zuständigen nationalen Behörden und das Fehlen klarer Rechtsvorschriften, die den Zeitpunkt, zu dem eine Ausschreibung gelöscht werden muss, festlegen. Darüber hinaus hat die Kommission festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten die Ausschreibungen zwecks Verhaftung nicht – wie vorgesehen – systematisch mit einem Europäischen Haftbefehl versehen. Dies kann die Gültigkeit der Ausschreibungen beeinträchtigen. Die Kommission ist mit dieser Angelegenheit an die betroffenen Mitgliedstaaten herantreten, um die Situation zu klären. Gegebenenfalls wird sie auch Untersuchungen in Bezug auf Mitgliedstaaten, die sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben halten, einleiten.

Das SIS II hat sich als ein wichtiges Hilfsmittel bei der Verfolgung von Terroristen und reisenden kriminellen Banden erwiesen, sogar in Fällen, in denen die Identität geändert oder Ausweispapiere gefälscht wurden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten eng zusammen, um die Möglichkeiten, die sich durch eine spezielle Ausschreibungskategorie im SIS II bieten, in vollem Umfang zu nutzen. Diese Kategorie ermöglicht die verdeckte und gezielte Kontrolle von Personen und bestimmten Gegenständen. Nachdem sich die Kommission effektiv an der Ausarbeitung von Lösungen für eine intensivere Nutzung dieser Ausschreibungskategorie beteiligt hat, zeigen die Statistiken einen mehr als 30 %igen Anstieg bei der Zahl der betreffenden Ausschreibungen.

4.2. Nutzung des Visa-Informationssystems

Seit dem Ende des letzten Berichtszeitraums (31. Oktober 2013) wurde das VIS am 14. November 2013 in der neunten Region (Zentralasien), zehnten Region (Südostasien) und elften Region (besetzte palästinensische Gebiete) in Betrieb genommen.¹⁵

Die Reihenfolge, in der das VIS in der dritten Gruppe von Regionen in Betrieb genommen wird, wurde im September 2013 festgelegt.¹⁶ Das VIS soll seinen Betrieb am 15. Mai 2014 in der zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region (Mittelamerika, Nordamerika, Karibik, Australien und Ozeanien) und am 25. September 2014 in der sechzehnten Region (westlicher Balkan und Türkei) aufnehmen.

Das VIS funktioniert gut; bis zum 1. Oktober 2013 wurden 4,8 Mio. Schengen-Visumanträge bearbeitet, wobei fast vier Mio. Visa erteilt wurden. Trotz fortgesetzter Anstrengungen der Mitgliedstaaten bestehen die größten Bedenken nach wie vor in Bezug auf die mittel- bis langfristigen Auswirkungen einer nicht optimalen Qualität der Daten (sowohl der biometrischen als auch der alphanumerischen Daten), die von den Konsularbehörden der Mitgliedstaaten in das VIS eingegeben werden. Dies ist unter anderem der Fall, wenn die Daten unvollständig (z. B. verschiedene Visumanträge für dieselbe Person oder gemeinsam reisende Familienangehörige sind nicht miteinander verknüpft) oder unstrukturiert (die Eingabe erfolgt nicht im geeigneten Format) sind oder die Qualität der Fingerabdrücke

¹⁵ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 8. November 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer neunten, zehnten und elften Region (2013/642/EU).

¹⁶ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 30. September 2013 zur Bestimmung der dritten und letzten Gruppe von Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird (2013/493/EU).

unzureichend ist. Das kann dazu führen, dass den Entscheidungsträgern unzuverlässige Informationen vorliegen und Schwierigkeiten bei der Durchführung vorheriger Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten bei der Visumerteilung entstehen.

Die Verwendung von Fingerabdruckdaten zur Überprüfung von Visuminhabern wird ab Oktober 2014 an den Grenzübergangsstellen des Schengen-Raums verpflichtend sein. Auch wenn einige Mitgliedstaaten bereits eine Reihe solcher Überprüfungen durchgeführt haben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten diese Frist einhalten. Wie aus den verfügbaren Daten von eu-LISA hervorgeht, wurden von November 2013 bis Januar 2014 insgesamt 152 262 Überprüfungen anhand von Fingerabdrücken im VIS an den Außengrenzen durchgeführt.¹⁷

4.3. Visumpolitik und Rückübernahmeabkommen

Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 zur Einführung eines neuen Aussetzungsmechanismus und eines geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus

Am 11. Dezember 2013 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat eine Änderung der Verordnung Nr. 539/2001, durch die unter anderem ein neuer Aussetzungsmechanismus und ein geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus eingeführt wurden.¹⁸ Die Änderung trat am 9. Januar 2014 in Kraft.

Der neue Aussetzungsmechanismus

Gemäß den Bestimmungen zum neuen Aussetzungsmechanismus kann dieser als letztes Mittel in Situationen dienen, in denen die mit einem Drittstaat vereinbarte Visumfreiheit zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der irregulären Migranten oder abgelehnten Asylbewerber aus diesem Drittstaat und somit zu einer besonderen Belastung des Asylsystems in einem Mitgliedstaat geführt hätte. Die Anwendung des Aussetzungsmechanismus erfolgt nicht automatisch: Wenn ein Mitgliedstaat um die Anwendung ersucht, überprüft die Kommission anhand klarer und strenger Kriterien alle relevanten Faktoren, einschließlich der möglichen Auswirkungen, die dies auf die Beziehungen der EU zu dem betroffenen Drittstaat haben könnte. Stellt die Kommission nach der Prüfung aller Tatsachen und relevanten Informationen fest, dass die Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen eines bestimmten Drittlandes ausgesetzt werden sollte, so schlägt sie einem Ausschuss, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind, einen Entwurf eines Beschlusses zur Aussetzung der Visumbefreiung vor, zu dem der Ausschuss Stellung nehmen muss. Die Kommission hat sich zudem verpflichtet, eine politische

¹⁷ Diese Überprüfungen erfolgten hauptsächlich in sechs Mitgliedstaaten; in den restlichen Mitgliedstaaten fanden keine oder weniger als 100 solcher Überprüfungen pro Monat statt. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum wurden im gesamten Schengen-Raum 6 159 564 Überprüfungen anhand von alphanumerischen Daten (Nummer der Visummarke) im VIS durchgeführt.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl. L 347 vom 20.12.2013.

Aussprache mit dem Europäischen Parlament zu führen, bevor sie eine Aussetzung vorschlägt.

Geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus

Im Laufe der legislativen Verhandlungen forderten das Europäische Parlament und einige Mitgliedstaaten eine Verschärfung des Gegenseitigkeitsmechanismus, der zur Anwendung kommt, wenn ein von der Visumpflicht befreiter Drittstaat die Visumpflicht für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten einführt oder beibehält. Durch die Änderung soll das Verfahren effizienter werden und mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten.

Zu den wichtigsten Neuerungen des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus zählt, dass die Kommission nun bis zu zwei Jahre nach der Mitteilung über eine Nicht-Gegenseitigkeit jederzeit einen Durchführungsrechtsakt zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen des betroffenen Drittstaats erlassen kann. Diese Aussetzung gilt für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten und kann um weitere Zeiträume von jeweils bis zu sechs Monaten verlängert werden. Entscheidet sich die Kommission gegen den Erlass eines solchen Rechtsakts, muss sie einen Bericht vorlegen, in dem sie die Gründe für diese Entscheidung erläutert. Weiterhin erlässt die Kommission, falls der Drittstaat auch zwei Jahre nach der Mitteilung über die Nicht-Gegenseitigkeit weiterhin Visa von Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten verlangt, einen delegierten Rechtsakt, mit dem die Visumpflicht für alle Staatsangehörigen des betroffenen Drittstaats für einen Zeitraum von 12 Monaten wieder eingeführt wird; gegen das Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts können das Europäische Parlament oder der Rat Einwände erheben.

Obwohl die Kommission die Annahme der Änderung, die zur Förderung der Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Visumpolitik beiträgt und für mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sorgt, begrüßt, ist sie der Ansicht, dass die der Kommission in Bezug auf den geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus übertragenen Befugnisse nicht im Einklang mit den Artikeln 290 und 291 AEUV stehen, und hat daher in Bezug auf gewisse Bestimmungen der Verordnung 1289/2013 gemäß den Erklärungen, die die Kommission während der Annahme der Änderung durch das Europäische Parlament¹⁹ und den Rat abgegeben hat, eine Nichtigerklärung beantragt.

Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten

Daten von Eurostat zufolge war die Gesamtzahl der Asylanträge aus den fünf von der Visumpflicht befreiten westlichen Balkanstaaten²⁰ im Schengen-Raum und den Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen, im Jahr 2013 ungefähr 12,5 % höher als im Jahr 2012.²¹ Die Situation wirkte sich folglich weiterhin auf das Funktionieren der Regelung für

¹⁹ Siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

²⁰ Seit Ende 2009 dürfen Staatsangehörige der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegros und Serbiens, die im Besitz eines biometrischen Passes sind, gemäß der Verordnung 539/2001 ohne Visum in die EU-Mitgliedstaaten einreisen. Für Staatsangehörige aus Albanien sowie Bosnien und Herzegowina gelten seit dem 15. Dezember 2010 dieselben Regelungen.

²¹ Kroatien ist in den Eurostat-Daten für 2012 nicht berücksichtigt, da das Land zu dem Zeitpunkt noch kein EU-Mitglied war.

visumfreies Reisen zwischen dem westlichen Balkan und der EU aus. Der Zustrom von Asylbewerbern war 2013 auf einem ähnlichen Level wie 2012.

Staatsangehörige der fünf von der Visumpflicht befreiten westlichen Balkanstaaten machten 2013 fast 12 % aller Asylbewerber in den Schengen-Staaten und den Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen, aus. Im Jahr 2012 lag ihr Anteil bei ungefähr 13,4 %. Rund 93 % dieser Asylanträge wurden 2013 in den sechs am stärksten betroffenen Schengen-Staaten gestellt – in Deutschland, Frankreich, Schweden, Belgien, der Schweiz und Luxemburg. Die Anerkennungsquote²² der Anträge auf internationalen Schutz, die von EU-Bürgern aus den fünf westlichen Balkanländern im Schengen-Raum und den Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen, gestellt wurden, lag im Jahr 2013 in erster Instanz insgesamt unter 2 %.

Serben stellten die weitaus größte Gruppe von Asylbewerbern dar, während der Anteil der albanischen Staatsangehörigen deutlich zunahm. Bei den am stärksten betroffenen Aufnahmeländern liegt Deutschland nach wie vor vorne (mit einem weiterhin steigenden Anteil), gefolgt von Frankreich und Schweden.

Am 28. November 2013 legte die Kommission den vierten Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten²³ vor, in dem die ergriffenen Maßnahmen bewertet, die Funktionsweise überprüft und Empfehlungen bezüglich der Regelung für visumfreies Reisen ausgesprochen wurden.

Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen und Visaliberalisierung

Um die Rückübernahme von Personen, die sich ohne Genehmigung in einem Mitgliedstaat aufhalten, zu erleichtern, wurde am 16. Dezember 2013 ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei unterzeichnet. Gleichzeitig wurde auch der Dialog über eine Visaliberalisierung aufgenommen. Das EP gab am 26. Februar 2014 seine Zustimmung zum Rückübernahmeabkommen und der Rat dürfte den Beschluss über den Abschluss des Abkommens in Kürze annehmen.

Bezüglich des Rückübernahme- und des Visaerleichterungsabkommens mit Kap Verde steht die Mitteilung über den Abschluss des Ratifizierungsverfahrens durch Kap Verde, ohne die die Abkommen nicht in Kraft treten können, noch aus (seitens der EU wurde das Ratifizierungsverfahren bereits abgeschlossen). Die Zustimmung zu dem Rückübernahme- und dem Visaerleichterungsabkommen mit Armenien wurde am 9. Oktober 2013 vom EP erteilt, woraufhin die beiden Abkommen am 1. Januar 2014 in Kraft traten. Das Rückübernahmeabkommen mit Aserbaidschan wurde am 28. Februar 2014 unterzeichnet (das Visaerleichterungsabkommen war bereits im November 2013 unterzeichnet worden). Das EP gab am 12. März 2014 seine Zustimmung, sodass die Abkommen voraussichtlich noch vor dem Sommer in Kraft treten können. Am 29. Januar 2014 wurden offiziell Verhandlungen

²² Die Anerkennungsquote berechnet sich als Anteil der erstinstanzlichen Entscheidungen, durch die der Schutzstatus des Genfer Abkommens oder ein subsidiärer Schutzstatus gewährt wird, an der Gesamtzahl der erstinstanzlichen Entscheidungen (letztere umfasst Entscheidungen, durch die der Schutzstatus des Genfer Abkommens, ein subsidiärer Schutzstatus oder ein anderer Status (z. B. humanitärer Art) gewährt wird, sowie Ablehnungen von Anträgen).

²³ COM(2013) 836 final.

über Rückübernahme und Visaerleichterung mit Belarus eingeleitet, nachdem im Jahr 2011 ein erster Vorschlag zur Aufnahme von Verhandlungen unterbreitet worden war. Eine erste Runde technischer Verhandlungen soll Mitte Juni 2014 abgehalten werden. Die Rückübernahmeverhandlungen mit Marokko werden am 11.–12. Juni parallel zu den Verhandlungen über ein Visaerleichterungsabkommen fortgeführt.

Im Dezember 2013 verständigten sich die Mitgesetzgeber auf eine Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige der Republik Moldau, die im Besitz eines biometrischen Passes sind. Seit dem 28. April 2014 können sie ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen. Im Februar 2014 erzielten die Mitgesetzgeber Einigung bezüglich einer Änderung der Verordnung 539/2001, die zur Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige von 16 kleinen karibischen und pazifischen Inselstaaten, der Vereinigten Arabischen Emirate, Perus und Kolumbiens führt. Diese Änderung tritt bis Mitte Juni in Kraft, jedoch werden Staatsangehörige dieser Länder erst nach Inkrafttreten von Visumbefreiungsabkommen zwischen der EU und den jeweiligen Ländern tatsächlich ohne Visum reisen können. Darüber hinaus muss die Kommission in Bezug auf Kolumbien und Peru eine Bewertung vorlegen, die Aufschluss darüber gibt, inwiefern diese Staaten die relevanten Kriterien erfüllen, bevor sie um die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über diese Abkommen ersuchen kann.