EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.5.2012
COM(2012) 230 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums
1. November 2011 – 30. April 2012

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums
1. November 2011 – 30. April 2012

1. EINLEITUNG

Das Recht auf freien Personenverkehr ist eines der Grundprinzipien der Europäischen Union, und der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gehört zu den wertvollsten Meilensteinen der EU-Integration. Der Grundstein für die Schengen-Zusammenarbeit wurde auf Initiative von seinerzeit fünf EU-Staaten – Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande – mit einem 1985 abgeschlossenen Übereinkommen und einem Durchführungsübereinkommen von 1990 gelegt, die beide im luxemburgischen Schengen unterzeichnet wurden. 1995 wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten abgeschafft, und 1997 wurden die beiden Übereinkommen mit dem Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der Europäischen Union einbezogen. Der Schengen-Raum hat sich rasch ausgedehnt und umfasst heute ein Gebiet mit 42 673 km Seeaußengrenzen und 7 721 km Landaußengrenzen, in dem über 400 Millionen Bürgerinnen und Bürger aus 26 europäischen Ländern ohne Pass reisen können.

Das Recht auf Reisen ohne Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes basiert auf der Voraussetzung, dass jeder Vertragsstaat seinen Verpflichtungen gemäß dem Schengen-Besitzstand nachkommt. Deshalb ist es unerlässlich, dass die Europäischen Institutionen das Funktionieren des Schengen-Raumes überwachen und rasch auf Herausforderungen reagieren können. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission in ihrer Mitteilung „Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen“ vom 16. September 2011 angekündigt, den Organen der Europäischen Union halbjährlich einen Überblick über das Funktionieren von Schengen vorzulegen. Auf seiner Tagung vom 8. März 2012 begrüßte der Rat die Ankündigung der Kommission, das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit zu unterrichten.

Diese Berichte sollen die Grundlage für eine regelmäßige Debatte im Europäischen Parlament und im Rat bilden und so die politischen Vorgaben und die Zusammenarbeit im Schengen-Raum stärken helfen. Dieser erste Bericht umfasst den Zeitraum 1. November 2011 – 30. April 2012 und ergänzt die Maßnahmen, die Gegenstand der Legislativvorschläge der Kommission zur Wahrung des Schengen-Systems[1] sind und zurzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert werden. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf dem

[1] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (KOM (2011) 561), Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (KOM (2011) 559) und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (KOM (2011) 560).

Funktionieren des Schengen-Raums. Andere Themen im Zusammenhang mit dem Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts, die dieses Kernthema nicht berühren, sowie Fragestellungen, die Gegenstand anderer Dokumente sind, werden hier nicht behandelt. Dazu gehören unter anderem die Vorschläge der Kommission zu EUROSUR[2] und zur Einführung einer Visumschutzklausel[3] sowie Fragestellungen, die in der Mitteilung zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität[4] und im Jahresbericht über Migration und Asyl behandelt werden. Der Halbjahresbericht über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit ist als Beitrag in diesem umfassenderen Kontext zu verstehen.

2. LAGEBILD

2.1. Lage an den Außengrenzen des Schengen-Raums

Der Druck an den Außengrenzen des Schengen-Raums ist auf eine begrenzte Anzahl von „Brennpunkten“ konzentriert.

Im Zeitraum Oktober-Dezember 2011 ist die Zahl der illegalen Grenzübertritte gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf fast 30 000 angestiegen. Rund 75 % der illegalen Einreisen erfolgten auf der östlichen Mittelmeerroute, die meisten Personen kamen aus Afghanistan und Pakistan. Die Kommission setzt ihre Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle dieser gemischten Migrationsströme fort, u. a. durch EU-Finanzierungsinstrumente (insbesondere den Außengrenzendfonds), die Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittstaaten und EU-Agenturen (z. B. Frontex)[5].

Dass der Druck auf die Außengrenzen des Schengen-Raums von den Entwicklungen in bestimmten Drittstaaten abhängt, zeigte sich 2011 während des „Arabischen Frühlings“. Die Kommission stellt fest, dass die Lage in Syrien ebenfalls einen Migrationsstrom in die Nachbarländer und auch in die Europäische Union auslösen kann. Im Zeitraum Oktober-Dezember 2011 wurden 578 syrische Staatsangehörige bei dem Versuch aufgegriffen, die Landaußengrenze des Schengen-Raums an anderen Stellen als den für den Grenzübergang zugelassenen zu überschreiten (Vorjahreszeitraum: 210 Personen). 82 % dieser illegalen Einreiseversuche erfolgten an den Außengrenzen Griechenlands.

Ein detaillierteres Lagebild lässt sich der jährlichen Risikoanalyse der EU-Agentur Frontex für das Jahr 2012 entnehmen (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

Die Kommission wird fortlaufend prüfen, ob die derzeitige Verteilung der Unterstützungsmaßnahmen (u .a. EU-Finanzierungsinstrumente und Frontex-Operationen) auf die aktuellen „Brennpunkte“ und den Rest der Außengrenzen

---

2 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (KOM (2011) 873).

3 Vorschlag für eine Verordnung 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.

4 KOM (2011) 743 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Gesamtansatz für Migration und Mobilität.

5 Frontex-Risikoanalyse 4. Quartal 2011.

angemessen ist oder ob eine Verschiebung der Prioritäten sinnvoll erscheint. Dabei ist nicht nur der Druck auf die aktuellen Brennpunkte in Betracht zu ziehen, sondern auch die möglichen Verlagerungseffekte bei verstärkten Grenzkontrollen an diesen Stellen und neue Migrationsströme im Zusammenhang mit Entwicklungen in Drittländern.

2.2. Lage im Schengen-Raum

Gemäß dem Schengen-Besitzstand dürfen sich Drittstaatsangehörige[6], denen ein Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel oder ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt ausgestellt hat, innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten bis zu drei Monate lang in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Asylsuchende, über deren Antrag auf Schutz noch nicht endgültig entschieden wurde. Des Weiteren sind zahlreiche der illegal im Schengen-Raum aufhältigen Drittstaatsangehörigen ursprünglich legal in das Gebiet eingereist, haben ihren Aufenthalt aber über die autorisierte Aufenthaltsdauer hinaus ausgedehnt, während andere von vornherein illegal eingereist sind. Im Hinblick auf diesen Personenkreis müssen die Mitgliedstaaten entweder den Aufenthalt gemäß den innerstaatlichen Vorschriften legalisieren oder aber ein Rückführungsverfahren durchführen. Viele dieser Personen bleiben jedoch nicht im Einreiseland, sondern reisen weiter in andere Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2011 wurden im Schengen-Raum insgesamt 350 944 Drittstaatsangehörige erfasst, die die Voraussetzungen für den Aufenthalt nicht erfüllten[7], was einem Rückgang von 9,1 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die wichtigsten Herkunftsländer waren Afghanistan, Tunesien und Marokko. Darüber hinaus registrierte Frontex[8] an den Landgrenzen zwischen den westlichen Balkanländern und Slowenien bzw. Ungarn, an den Seegrenzen im Süden Italiens und auf einer Reihe von europäischen Flughäfen, insbesondere in den Niederlanden, Belgien und Deutschland, eine Reihe von Sekundärbewegungen, die ihren Anfang an der türkisch-griechischen Landgrenze genommen hatten.

Über die Zahl von illegal im Schengen-Raum aufhältigen Personen, die in einen anderen Mitgliedstaat weiterreisen wollen, liegen nur in begrenztem Umfang Informationen vor. Mit einer Reihe von punktuellen Erhebungen konnten jedoch zumindest einige grundlegende Daten ermittelt werden. Die jüngste dieser Maßnahmen, die Operation DEMETER[9], wurde im Zeitraum 24.-30. Oktober 2011 in 21 Mitgliedstaaten durchgeführt (Frankreich, Italien, Griechenland u. a. nahmen nicht teil). In dieser Woche füllten die an der Operation beteiligten Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer täglichen Arbeit für jeden Fall von mutmaßlichem illegalem Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet ein Berichtsformular aus. Diese Berichte wurden dem polnischen Grenzschutz übermittelt, der die Zusammenstellung und Analyse der Daten übernahm. Die Operation zielte darauf ab, insbesondere zu den folgenden Aspekten Erkenntnisse über Migrationsströme in den EU-Mitgliedstaaten zu gewinnen:

– Migrationsdruck in verschiedenen Ländern,

– Hauptrouten irregulärer Migrationsströme,

---

6 In diesem Bericht werden Familienangehörige von Unionsbürgern aus Drittstaaten nicht berücksichtigt, da sie auf der Grundlage des unionsrechtlich gewährleisteten freien Personenverkehrs (Richtlinie 2004/38/EG) und des Schengen-Besitzstands einen privilegierten Status genießen.

7 Frontex-Risikoanalyse 2012.

8 Frontex-Risikoanalyse 2012.

9 Zusammenfassender Bericht der Hauptverwaltung des polnischen Grenzschutzes, November 2011.

– wichtigste Zielländer,

– Herkunftsländer der irregulären Migranten,

– Aufgriffsorte irregulärer Migranten und benutzte Transportmittel.

Während der Operation wurden 1936 Drittausländer aus insgesamt 104 verschiedenen Ländern aufgegriffen. Die meisten illegalen Migranten wurden in Deutschland (360 Personen), Spanien (290 Personen) und Ungarn (260 Personen) registriert. Die wichtigsten Einreiseländer in das Schengen-Gebiet waren Spanien (207 Personen), Griechenland (180 Personen), Zypern (161 Personen) und Polen (121 Personen). Die wichtigsten Zielländer waren Spanien (288 Personen), Deutschland (264 Personen) und Österreich (140 Personen).

Die Erkenntnisse aus diesen Operationen machen einen Bedarf an weiterer kontinuierlicher Verbesserung der Überwachung und Analyse der Migrationsströme innerhalb des Schengen-Raums deutlich. Dies könnte u. a. durch halbjährliche Operationen im Stil von DEMETER und durch regelmäßigen Informationsaustausch auf Unionsebene erfolgen. Die Kommission begrüßt die Koordination der Operation Balder (16.-22. April 2012) durch die dänische Ratspräsidentschaft.

Neben zuverlässigen Informationen über illegal im Schengen-Raum aufhältige Drittstaatsangehörige ist die Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber[10] nach wie vor ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des unrechtmäßigen Aufenthalts im Schengen-Raum.

Zusätzlich zu den bereits laufenden und den geplanten Initiativen (u. a. Operation Balder) wird die Kommission darüber beraten, ob weitere Maßnahmen zur Gewinnung von Informationen über Migrationsströme innerhalb des Schengen-Raums sinnvoll erscheinen.

3. ANWENDUNG DER BESTIMMUNGEN DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

3.1. Vorübergehende Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Einzelfällen

Gemäß Artikel 23 des Schengener Grenzkodex[11] kann ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit ausnahmsweise an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen. In diesem Fall muss der Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission so schnell wie möglich in Kenntnis setzen. Darüber hinaus ist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission ein Bericht vorzulegen, in dem insbesondere die Kontrollen und die Wirksamkeit der wieder eingeführten Grenzkontrollen dargestellt werden. Seit dem Inkrafttreten des Schengener Grenzkodex im Jahr 2006 standen alle Fälle der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im

---

[10] Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

[11] Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

Zusammenhang mit der Verhütung und Bekämpfung von Straftaten unterschiedlicher Art im Rahmen internationaler politischer Gipfeltreffen oder bedeutender Sportereignisse.

Im Zeitraum 1. November 2011 bis 30. April 2012 wurde von diesem Instrument nur zweimal Gebrauch gemacht. Am 4. Oktober 2011 setzte Frankreich die Kommission davon in Kenntnis, dass im Zusammenhang mit dem für den 3.-4. November 2011 anberaumten G-20-Gipfel in Cannes zwischen dem 24. Oktober und dem 5. November 2011 die Kontrollen an der Grenze zu Italien wieder aufgenommen würden. Laut dem im Anschluss vorgelegten Bericht wurden in diesem Zeitraum bei der Einreise 38 620 Personen (von insgesamt 563 158) und bei der Ausreise 15 303 Personen (von 605 062) kontrolliert. Insgesamt 443 Personen wurde die Einreise verweigert, in den meisten Fällen, weil sie keine gültigen Reisedokumente mit sich führten.

Am 20. April 2012 setzte Spanien die Kommission davon in Kenntnis, dass im Rahmen des Gipfeltreffens der Europäischen Zentralbank in Barcelona vom 2.-4. Mai 2012 die Kontrollen an der Landgrenze zu Frankreich und auf den beiden Flughäfen Barcelona und Gerona vom 28. April bis zum 4. Mai wieder aufgenommen würden.

3.2. Wahrung der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen

Nach Artikel 22 des Schengener Grenzkodex haben die Mitgliedstaaten alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen zu beseitigen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, die nicht ausschließlich auf Verkehrssicherheitsaspekten beruhen. Als Reaktion auf Maßnahmen der Kommission hat Frankreich schrittweise an mehreren Straßenübergängen der Binnengrenzen zu Spanien, Belgien und Luxemburg die Hindernisse für den Verkehrsfluss beseitigt. Daraufhin konnte die Kommission im Januar 2012 ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich einstellen.

Die Niederlande planen, zur Unterstützung mobiler Polizeikontrollen in Grenznähe ein System von Überwachungskameras (@migo-boras) zu installieren. Im November 2011 wandte sich die Kommission wegen eines möglichen Verstoßes gegen den Schengener Grenzkodex, die EU-Regelungen zum Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit und die EU-Datenschutzvorschriften an die Niederlande. Sie ersuchte um Erläuterungen insbesondere zur Notwendigkeit und Angemessenheit des Systems und prüft gegenwärtig die eingegangenen Antworten.

Im Zeitraum 1. November 2011 – 30. April 2012 ersuchte die Kommission in drei neuen Fällen um Informationen zur korrekten Umsetzung des EU-Rechts und insbesondere der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands und führte die Arbeit zu acht vorliegenden Fällen fort; insgesamt sind zehn Mitgliedstaaten betroffen (Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Estland, Deutschland, Italien, Lettland, Niederlande, Slowakei und Schweden). In diesen Fällen geht es vor allem um die Frage, ob die Durchführung von Polizeikontrollen in der Nähe der Binnengrenzen die gleiche Wirkung hat wie Grenzübertrittskontrollen (Artikel 21 des Schengener Grenzkodex), und um die Verpflichtung, alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen zu beseitigen (Artikel 22 des Schengener Grenzkodex). In allen Fällen ist der Informationsaustausch mit den jeweils zuständigen nationalen Behörden noch in Gang.

3.3. Anhängige Vertragsverletzungsverfahren betreffend den Schengen-Besitzstand

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

Die Frist für die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) endete am 24. Dezember 2010. Sechsundzwanzig Mitgliedstaaten haben die Richtlinie mit der Verabschiedung entsprechender Gesetze bereits in nationales Recht umgesetzt und die gemeinsamen Standards übernommen. Nur Litauen, Polen und Island hatten bis April 2012 die vollständige Umsetzung noch nicht mitgeteilt. Die Kommission hat gegen die Mitgliedstaaten, die ihrer Umsetzungs- und Mitteilungspflicht nicht nachgekommen sind, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Zu einer 2011 durchgeführten Evaluierungsstudie über die korrekte Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht liegen mittlerweile achtzehn Berichte mit ersten Ergebnissen vor; die übrigen Berichte werden im Laufe des Jahres 2012 folgen. Die Kommission wird die Umsetzungsberichte gründlich prüfen und für die vollständige und korrekte Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten Sorge tragen.

Anwendung des Schengener Grenzkodex

Die im Oktober 2009 gegen Griechenland erhobenen Vorwürfe in Bezug auf gravierende Schwierigkeiten von Migranten bei der Stellung eines Asylantrags, die Misshandlung Asylsuchender und potenzieller Asylsuchender sowie die Zurückweisung von Personen, die Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden befürchten mussten, veranlassten die Kommission zu einem förmlichen Aufforderungsschreiben an Griechenland. Die Kommission ist der Ansicht, dass auf jeden Verstoß gegen die asylrechtlichen EU-Bestimmungen und den Schengener Grenzkodex, in Verbindung mit den in der Charta der Grundrechte verankerten Rechten und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention, umgehend reagiert werden muss.

Die Kommission erkennt an, dass Griechenland angesichts des großen Zustroms von Migranten aus Drittländern unter erheblichem Druck steht. Gleichwohl ist sie besorgt über die gravierenden Mängel des griechischen Asylsystems und die Verletzung von Grundrechten. Die Kommission nimmt die Bemühungen Griechenlands um Abhilfe zur Kenntnis, wird jedoch die Lage weiterhin sorgfältig beobachten und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass Griechenland seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt und die notwendige Unterstützung erhält.

3.4. Im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus ermittelte Schwachstellen

Der Schengen-Raum gründet darauf, dass die Mitgliedstaaten gegenseitig auf ihre Fähigkeit zur Umsetzung der Maßnahmen vertrauen, die eine Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ermöglichen; dies betrifft insbesondere die Überwachung der Außengrenzen. Um dieses gegenseitige Vertrauen zu schaffen und zu erhalten, haben die Schengen-Mitgliedstaaten 1998 einen Mechanismus[12] eingerichtet, mit dem zum einen geprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, die sich an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen wollen, alle Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands (d. h. die Aufhebung der Grenzkontrollen) erfüllen und zum anderen, ob die Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand bereits anwenden, dies korrekt tun. Die Evaluierung der Mitgliedstaaten erfolgt

[12] SCH/Com-ex (98) 26 def.

auf regelmäßiger Grundlage durch Sachverständige der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats des Rates und der Kommission. Grundlage der Evaluierung sind die Antworten in mit dem Rat abgestimmten Fragebögen sowie Besuche vor Ort; die Ergebnisse werden in Berichten zusammengefasst, die auch Anmerkungen und Empfehlungen für Folgemaßnahmen enthalten.

Im Zeitraum 1. November 2011 bis 30. April 2012 wurden Schengen-Evaluierungen zu den folgenden Aspekten durchgeführt: Luftgrenzen (Ungarn, Malta und Slowenien), Visa (Tschechische Republik, Ungarn, Malta und Slowenien), SIS/Sirene (Finnland und Schweden), polizeiliche Zusammenarbeit (Malta, Slowenien, Schweden, Island und Norwegen) und Datenschutz (Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Slowakei und Island). Die Berichte befinden sich noch im Entwurfsstadium; sie werden voraussichtlich positive und negative Anmerkungen und Empfehlungen zu verschiedenen Themen enthalten wie Schulungen, Nutzung der Risikoanalysen, Informationsaustausch, internationale Zusammenarbeit sowie Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen und in den Botschaften/Konsulaten. Zwar besteht grundsätzlich noch Raum für Verbesserungen, doch traten bei keiner dieser Evaluierungen Mängel zutage, die umgehende Maßnahmen der Kommission erforderlich machen würden.

Bei der Schengen-Evaluierung Griechenlands im Zeitraum 2010-2011 wurden einige gravierende Mängel insbesondere bei der Überwachung der See- und Landaußengrenzen festgestellt. Auf der Grundlage der umfangreichen Empfehlungen hat Griechenland einen nationalen Aktionsplan zur Beseitigung dieser Mängel erstellt. Er umfasst u. a. eine bessere Koordinierung der Grenzschutzmaßnahmen, den verstärkten Einsatz von Personal und Ausrüstung, die Verbesserung der Infrastruktur, ein neues Schulungsprogramm und die Überprüfung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Um die erreichten Fortschritte zu bewerten und die Bereiche zu ermitteln, in denen Mitgliedstaaten Hilfe anbieten könnten, wurde für den Zeitraum 28. Mai bis 2. Juni 2012 eine Überprüfungsmission angesetzt. Sie wird einen Besuch des Internationalen Flughafens von Athen „Eleftherios Venizelos“, des Hafens von Piräus und der Region Evros beinhalten. Die Kommission bekräftigt ihre Verpflichtung, die Bemühungen Griechenlands um den Schutz seiner Landaußengrenzen zu unterstützen, fordert Griechenland jedoch gleichzeitig auf, die Umsetzung des nationalen Schengen-Aktionsplans fortzuführen und eine umfassende, systematische Ermittlung des Bedarfs sowie der vorhandenen Ressourcen vorzunehmen.

Ein vorläufiger Zeitplan für die Schengen-Evaluierungen im Zeitraum Mai–Oktober 2012 findet sich in Anhang I.

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

Zwar gelangte der Rat im Juni 2011 zu dem Schluss, dass Rumänien und Bulgarien die Kriterien für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes formal erfüllen, er sah sich jedoch nicht in der Lage, über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit diesen beiden Ländern zu entscheiden. Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat den Rat, Maßnahmen zu ermitteln und umzusetzen, die zur erfolgreichen Erweiterung des Schengen-Raums um Rumänien und Bulgarien beitragen könnten, und sich erneut mit dieser Frage zu befassen, damit auf der Ratstagung der Justiz- und Innenminister im September 2012 ein entsprechender Beschluss gefasst werden kann. Die Kommission ist zur Unterstützung jeder zweckdienlichen Maßnahme bereit, mit der sichergestellt werden kann, dass der Rat im September eine positive Entscheidung trifft.

4. FLANKIERENDE MASSNAHMEN

4.1. Nutzung des Schengen-Informationssystems

Das Schengen-Informationssystem (SIS) ist ein gemeinsames Informationssystem, das es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen zu Personen- und Sachfahndungsausschreibungen zu erhalten. Diese Informationen können bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei Personenkontrollen an den Außengrenzen oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln herangezogen werden. Das SIS ist sehr erfolgreich und verzeichnet jedes Jahr Zehntausende von Treffern, und die Kommission arbeitet zusammen mit dem Rat daran, überflüssige Verfahren und Bestimmungen zu ermitteln.

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt zwar auf einer gemeinsamen Rechtsgrundlage, doch wegen der unterschiedlichen nationalen Gesetze und Verfahren kann es bei der Anwendung des Systems zu Unterschieden kommen. So haben einige Mitgliedstaaten durch die Nutzung des SIS großen Erfolg bei der Nachverfolgung schwerer Straftäter in anderen Mitgliedstaaten, während andere Schengen-Staaten von dieser Möglichkeit nur in geringem Umfang Gebrauch machen.

Zudem kommt es auch bei einer mustergültigen Zusammenarbeit zwischen den für den Austausch von Zusatzinformationen zuständigen Behörden (SIRENE-Büros) immer wieder zu Verzögerungen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Wenn eine Person an der Grenze in Gewahrsam genommen wurde und ein SIRENE-Büro dringend Hintergrundinformationen benötigt, ist es nicht hinnehmbar, Stunden oder gar Tage lang auf diese wichtige Informationen warten zu müssen. Eine solche Ingewahrsamnahme ist nicht zu rechtfertigen, und so muss die aus einem legitimen Grund in Gewahrsam genommene Person möglicherweise wegen fehlender Informationen wieder frei gelassen werden.

Nicht alle Mitgliedstaaten erstellen automatisch eine SIS-Ausschreibung, wenn ein Reisedokument von der ausstellenden Behörde für ungültig erklärt wurde. Somit kann ein Drittstaatsangehöriger, der im Besitz eines solchen Dokuments ist, versuchen in den Schengen-Raum einzureisen, auch wenn er nach Verurteilung wegen einer Straftat zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist.

Die Kommission wird prüfen, ob Maßnahmen ergriffen werden sollten, damit das SIS und die SIRENE-Büros in vollem Umfang genutzt werden, und ob gegebenenfalls noch weitere Maßnahmen in Erwägung zu ziehen wären.

4.2. Nutzung des Visa-Informationssystems

Das Visa-Informationssystem (VIS) ist ein System zum Datenaustausch über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, das den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten ermöglicht, Daten über Visumanträge und über erteilte, abgelehnte, annullierte, aufgehobene oder verlängerte Visa zu verarbeiten. Am 11. Oktober 2011 erfolgte in den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten in der ersten Einsatzregion (Algerien, Ägypten, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) der erfolgreiche Start des VIS. Nach derzeitiger Planung soll das System am 10. Mai 2012 in der zweiten Region (Israel, Jordanien, Libanon und Syrien) und am 2. Oktober 2012 in der dritten Region (Afghanistan, Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen) in Betrieb

genommen werden. Das VIS funktioniert gut, und bis 30. April 2012 wurden 775 489 Visumanträge, 611 419 Visaerteilungen und 99 242 Ablehnungen verarbeitet.

4.3. Visumpolitik und Rückübernahmeabkommen

Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten

Als nach erfolgter Visaliberalisierung für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie für Montenegro und Serbien im Dezember 2009 und für Albanien und Bosnien-Herzegowina im Dezember 2010 die Zahl der Asylanträge in einigen Mitgliedstaaten drastisch anstieg, richtete die Kommission einen Kontrollmechanismus für alle von der Aufhebung der Visumpflicht betroffenen Länder des westlichen Balkan ein. Im Dezember 2011 legte die Kommission hierzu ihren zweiten Bericht[13] vor, der eine Beschreibung der jüngsten Maßnahmen und der aktuellen Sachlage sowie Vorschläge für weitere Schritte enthält. Wegen der geringeren Zahl von Asylsuchenden aus Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ging zwar die Gesamtzahl von Asylsuchenden aus der Region in der zweiten Jahreshälfte 2011 gegenüber dem Vorjahreszeitraum zurück, doch wurde diese Entwicklung durch einen erheblichen Anstieg der Zahl von Asylsuchenden aus Albanien und Bosnien-Herzegowina neutralisiert. Die meisten Asylersuchen werden mit mangelnder Gesundheitsversorgung, fehlender Bildungsmöglichkeiten und Arbeitslosigkeit begründet und als unbegründet abgelehnt, was eine sehr niedrige Anerkennungsrate zur Folge hat. Hauptzielländer sind nach wie vor Belgien, Deutschland, Luxemburg und Schweden, was zum Teil an der Dauer der Asylverfahren und der daraus resultierenden Länge des legalen Aufenthalts liegt. Diese Mitgliedstaaten haben zwar Maßnahmen zur Verringerung der Bearbeitungsdauer ergriffen, doch es gibt noch Raum für Verbesserungen z. B. in den Bereichen Informationsaustausch, Ermittlungen gegen Schleuser und Verstärkung der Grenzkontrollen, gezielte Informationskampagnen und Hilfe für Minderheitengruppen (insbesondere für Roma-Gemeinschaften).

Die Kommission wird auf dieser Grundlage untersuchen, ob der Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung (einschließlich des Frontex-Warnmechanismus) die erforderlichen Instrumente zur Überwachung der Migrationsströme nach der Visaliberalisierung für die Länder des westlichen Balkan bereitstellt oder ob hier noch Verbesserungsbedarf besteht.

Rückübernahmeabkommen

Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen ist ein zentraler Bestandteil der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Drittländern bei Einwanderungs- und Asylangelegenheiten. Die Kommission hat im November 2011 die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit Kap Verde abgeschlossen, so dass jetzt das förmliche Ratifikationsverfahren beginnen kann. Die technischen Verhandlungen mit der Türkei wurden abgeschlossen, nun werden die Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens und die Aufnahme eines Dialogs zur Visaliberalisierung erwartet. Außerdem wurden auch mit Armenien und Aserbaidschan Verhandlungen über Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen eingeleitet.

---

[13] Commission staff working paper - Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010 (SEK(2011) 1570).

5. LEITLINIEN FÜR DAS FUNKTIONIEREN DES SCHENGEN-RAUMS

Die Zuständigkeiten für Maßnahmen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit sind geteilt, einige fallen in den Verantwortungsbereich der Europäischen Union, andere in den der Mitgliedstaaten. Das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums hängt nicht nur von der einheitlichen Anwendung des EU-Besitzstands ab, sondern auch davon, dass die nationalen Zuständigkeiten im Einklang mit dem Geist von Schengen ausgeübt werden. Das lässt sich mit zwei Beispielen verdeutlichen: Die Mitgliedstaaten können auf ihrem Staatsgebiet Polizeikontrollen durchführen, um festzustellen, ob eine Person sich hier aufhalten darf, doch diese polizeilichen Maßnahmen dürfen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten zwar für die Ausstellung von Reisedokumenten und Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige zuständig, aber die entsprechenden Entscheidungen gewähren den Betroffenen auch das Recht der freien Reise im Schengen-Raum und betreffen daher auch die anderen Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat sich in ihren Mitteilungen zur Migration[14] und zur Wahrung des Schengen-Systems[15] dazu verpflichtet, geeignete Leitlinien zu erarbeiten, um eine kohärente Anwendung und Auslegung der Schengen-Vorschriften zu gewährleisten. Die Leitlinien für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten sowie für polizeiliche Maßnahmen an den Binnengrenzen wurden von der Kommission in Konsultation mit den Mitgliedstaaten erstellt und sind in Anhang II beigefügt.

---

[14] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration (KOM (2011) 248).

[15] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (KOM (2011) 561).

ANHANG I: Vorläufiger Zeitplan der Schengen-Evaluierungen im Zeitraum Mai - Oktober 2012[16]

Zeitraum	**Mitgliedstaaten**	**Thema**
6. - 12. Mai 2012	Estland, Lettland, Litauen	Seegrenzen
28. Mai - 2. Juni 2012	Griechenland	Peer-to-peer
17. - 22. Juni 2012	Ungarn, Slowakei	polizeiliche Zusammenarbeit
1. - 7. Juli 2012	Estland, Lettland, Litauen	Luftgrenzen
23. - 27. Juli 2012	Malta, Slowenien	Datenschutz
9. - 20. September 2012	Malta, Polen, Slowenien	Seegrenzen
23. - 29. September 2012	Tschechische Republik, Polen	polizeiliche Zusammenarbeit
7. - 12. Oktober 2012	Dänemark, Island, Norwegen	SIS/Sirene
7. - 13. Oktober 2012	Lettland, Litauen	Visa
14. - 20. Oktober 2012	Estland, Lettland, Litauen	Datenschutz

[16] Ratsdokument 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

ANHANG II: Leitlinien für eine kohärente Anwendung und Auslegung der Schengen-Vorschriften

Am 16. September 2011 legte die Kommission zwei Legislativvorschläge zur Änderung des Schengen-Evaluierungsmechanismus und des Schengener Grenzkodex vor, mit denen das Schengen-System gestärkt werden soll.[17] Darüber hinaus kündigte die Kommission eine Prüfung der Bereiche an[18], in denen durch die Entwicklung von Leitlinien eine kohärentere Anwendung der Schengen-Vorschriften gewährleistet werden könnte. Als geeignete Bereiche ermittelte die Kommission die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten sowie polizeiliche Maßnahmen an den Binnengrenzen. Sie veranstaltete am 20. Juli und am 28. November 2011 zwei Sitzungen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten, um über Inhalt und Anwendungsbereich derartiger Leitlinien zu diskutieren. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten wurde auf der Sitzung der nationalen Kontaktstellen des Mechanismus zur gegenseitigen Information am 1. Dezember 2011 auch mit den Mitgliedstaaten diskutiert.

Die im Folgenden vorgestellten Leitlinien tragen den im Zuge der Konsultation vorgebrachten konstruktiven Stellungnahmen und Anregungen der Mitgliedstaaten Rechnung.

A. Ausstellung von befristeten Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten an Nicht-EU-Bürger[19]

I. Einleitung

In den Schengen-Vorschriften ist die Harmonisierung der Regeln für den kurzfristigen Aufenthalt vorgesehen (gemeinsame Visumpolitik einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt auf der Grundlage der harmonisierten Verfahren und der Bedingungen für die Ausstellung von Visa nach dem Visakodex). Nicht vorgesehen hingegen ist eine Harmonisierung der Bedingungen für die Ausstellung von Visa für den längerfristigen Aufenthalt, von Aufenthaltstiteln und von Reisedokumenten für Nicht-EU-Bürger. Diese Fragen werden nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten geregelt.

Der EU-Besitzstand im Bereich Einwanderung und Asyl umfasst Bestimmungen für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für bestimmte Personengruppen. So erhalten z. B. Asylbewerber[20] nach EU-Recht keinen Aufenthaltstitel, sondern nur eine Bescheinigung, dass sie sich während der Prüfung ihres Asylantrags im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten dürfen.

Für Personen, denen internationaler Schutz[21] bzw. die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, ist ein Aufenthaltstitel auszustellen, der mindestens drei Jahre gültig und verlängerbar sein muss; für Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wird, ist ein Aufenthaltstitel auszustellen, der mindestens ein Jahr gilt und verlängerbar sein muss. Auch

---

17 KOM(2011) 559 und KOM(2011) 560.

18 KOM(2011) 561.

19 In diesen Leitlinien werden Familienangehörige von Unionsbürgern aus Drittstaaten nicht berücksichtigt, da sie auf der Grundlage des unionsrechtlich gewährleisteten freien Personenverkehrs (Richtlinie 2004/38/EG) und des Schengen-Besitzstands einen privilegierten Status genießen.

20 Artikel 6 der Richtlinie über Aufnahmebedingungen 2003/9/EG.

21 Artikel 24 der Anerkennungsrichtlinie 2004/83/EG.

Familienangehörige von Personen, denen der Schutzstatus zuerkannt wurde, erhalten einen Aufenthaltstitel, dessen Gültigkeitsdauer jedoch kürzer bemessen sein kann.

Wenn vorübergehender Schutz zuerkannt wird, stellen die Mitgliedstaaten den Betroffenen einen Aufenthaltstitel aus, der für die gesamte Dauer des Schutzes gilt.[22] Nach den Bestimmungen der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz ist auch bei zusammengeführten Familienangehörigen so zu verfahren.[23]

Bei den anderen Kategorien, insbesondere bei Vorliegen humanitärer Gründe oder Legalisierung des Aufenthalts, finden die nationalen Bestimmungen Anwendung.

Für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels bzw. eines Reisedokuments für Nicht-EU-Bürger, deren Situation im EU-Recht nicht geregelt ist, sind weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig. Diese Entscheidungen werden auf der Grundlage der innerstaatlichen Bestimmungen getroffen.

In Bezug auf Inhaber eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels wird in den Schengen-Vorschriften lediglich der Grundsatz der Gleichwertigkeit von Visa für den längerfristigen Aufenthalt/Aufenthaltstiteln und Visa für den kurzfristigen Aufenthalt bestätigt:[24] Danach kann der Inhaber eines von einem Schengen-Staat ausgestellten Visums für den längerfristigen Aufenthalt bzw. eines entsprechenden Aufenthaltstitels für kurzfristige Aufenthalte in andere Schengen-Staaten reisen, sofern er die Einreisebedingungen erfüllt, d. h. ein gültiges Reisedokument besitzt, den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegt, über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt, nicht im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellt.[25] Die Prüfung, ob diese Bedingungen erfüllt sind, obliegt den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in den der Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels reisen will. Diese Prüfung kann im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erfolgen. Bei Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß dem Schengener Grenzkodex[26] (im Folgenden: „der Grenzkodex“) könnte die Prüfung an den Binnengrenzen erfolgen. Gleiches gilt auch für Nicht-EU-Bürger, die im Besitz eines von einem Schengen-Staat ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitels und eines entsprechenden Reisedokuments sind.[27]

Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, die Kommission davon in Kenntnis setzen, welche ihrer Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel (auch befristete) einem Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt gleichwertig sind; die Kommission stellt diese Information den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.[28] Diese sind ihrerseits verpflichtet

---

22 Artikel 8 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz 2001/55/EG.

23 Artikel 15 Absatz 6 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz 2001/55/EG.

24 Artikel 21 Absätze 1 und 3 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010, ABl. Nr. L 85 vom 31.3.2010, S. 1.

25 Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

26 Artikel 23 ff. der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

27 Artikel 21 Absatz 2 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen.

28 Siehe Anhang 22 der Empfehlung der Kommission vom 6.11.2006 über einen gemeinsamen „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“, der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen bei Personen heranzuziehen ist, K(2006) 5186 endg.

anzuerkennen, dass diese Aufenthaltstitel und Visa für den längerfristigen Aufenthalt einem Visum für den kurzfristigen Aufenthalt für Reisen im Schengen-Raum gleichwertig sind.

Das EU-Recht legt keine Bedingungen für die Ausstellung von Reisedokumenten für Nicht-EU-Bürger fest; einzige Ausnahme sind die Bestimmungen für die Ausstellung von Reisedokumenten für Personen, die anerkanntermaßen internationalen Schutz benötigen. Demzufolge müssen Reisedokumente ausgestellt werden für Flüchtlinge (Verpflichtung nach der Genfer Konvention) und für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde (zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern), es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen.[29] In Ausnahmefällen könnten auch Asylbewerber bei Vorliegen schwerwiegender humanitärer Gründe Reisedokumente erhalten.[30] Asylbewerbern kann zur Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat nach der Dublin-Verordnung ein *Laissez-passer* ausgestellt werden, damit die betreffende Person identifiziert und ihr die Einreise in den zuständigen Mitgliedstaat gewährt werden kann.[31] Im Falle der Gewährung von vorübergehendem Schutz schließlich sind die Mitgliedstaaten gehalten, für die Überstellung der betreffenden Personen in einen anderen Mitgliedstaat gesonderte *Laissez-passers* zu verwenden.[32]

II. Leitlinien für die Mitgliedstaaten

Die Ereignisse im Jahr 2011 haben gezeigt, dass bei einem plötzlichen massiven Zustrom von Migranten das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums ohne Binnengrenzen durch die Ausstellung von Visa für den längerfristigen Aufenthalt, Aufenthaltstiteln (auch befristeten) und Reisedokumenten für Nicht-EU-Bürger beeinträchtigt werden kann.

Wenn ein Mitgliedstaat mit einem plötzlichen starken Zustrom von Migranten aus Drittstaaten konfrontiert ist, ohne dass die Anwendung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zum Tragen kommt, gilt:

1) Dieser Mitgliedstaat sollte im Rahmen des Mechanismus zur gegenseitigen Information[33] zeitnah die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission davon in Kenntnis setzen, welche Entscheidungen er in Bezug auf die Ausstellung von Aufenthaltstiteln (auch befristeten) und Reisedokumenten für Nicht-EU-Bürger zu treffen beabsichtigt. Auf der Grundlage der gelieferten Informationen könnte die Kommission in Zusammenarbeit mit der Ratspräsidentschaft und in Absprache mit dem Mitgliedstaat, der die Informationen liefert, auf der geeigneten Ebene innerhalb des Rates Ad-hoc-Beratungen einleiten.

2) Wenn ein Mitgliedstaat die Ausstellung von Aufenthaltstiteln beschließt und dabei gemäß der nationalen Gesetzgebung zwischen verschiedenen Optionen wählen kann, sollte er sich für Aufenthaltstitel (auch befristete) entscheiden, die einem Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt nicht gleichwertig sind, wenn die Migranten die Bedingungen für Reisen im Schengen-Raum nicht erfüllen.

---

29 Artikel 25 der Anerkennungsrichtlinie 2004/83/EG.

30 Artikel 6 der Richtlinie über Aufnahmebedingungen 2003/9/EG.

31 Artikel 19 Absatz 3 und Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe e der Dublin-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 und Artikel 7 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1560/2003.

32 Artikel 26 Absatz 5 der Richtlinie 2001/55/EG zum vorübergehenden Schutz von Vertriebenen.

33 Eingerichtet durch Entscheidung 2006/688/EG des Rates.

3) Wenn der Mitgliedstaat Aufenthaltstitel (auch befristete) ausstellt, die einem Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt gleichwertig sind, sollte er die Inhaber der Dokumente angemessen und wirksam über die Voraussetzungen informieren, unter denen sie innerhalb des Schengen-Raums reisen können bzw. nicht reisen können. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die entsprechenden Informationen auf ihren nationalen Websites zu veröffentlichen, die mit dem EU-Einwanderungsportal verlinkt sind.

Des Weiteren gilt:

1) Auf der Grundlage der Informationen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), das in einer Studie zu den nichtharmonisierten Formen der Schutzgewährung[34] die zahlreichen Modalitäten und Arten der zum Schutz der Betroffenen ausgestellten Aufenthaltstitel/Visa für den längerfristigen Aufenthalt zusammengetragen hat, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für Einwanderung und Asyl alle Informationen über ihre bestehenden nationalen Praktiken in diesem Bereich austauschen.

2) Die Mitgliedstaaten sollten sich an einer künftigen Ad-hoc-Befragung des EMN beteiligen und zu den Einzelheiten der nationalen Gesetzgebung im Hinblick auf die Bedingungen für die Ausstellung von Ausweis- oder Reisedokumenten für Nicht-EU-Bürger, die nicht im Besitz eines von ihrem Herkunftsland ausgestellten Reisedokuments sind, sowie zu den bestehenden Praktiken in diesem Bereich Auskunft geben.

Die Kommission wird ihrerseits den Informationsaustausch weiterhin durch den Mechanismus zur gegenseitigen Information, den Ausschuss für Einwanderung und Asyl, das Europäische Migrationsnetzwerk und andere Kanäle fördern.

B. Polizeiliche Maßnahmen im Binnengrenzgebiet

I. Einleitung

Es könnte die Situation eintreten, dass ein Mitgliedstaat, mit Blick auf eine wirksamere Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, den Einsatz zusätzlicher Maßnahmen im Binnengrenzgebiet für notwendig hält. Auch wenn solche Maßnahmen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben dürfen, können sie doch mit negativen Auswirkungen auf die Nachbarländer und auf den freien Personenverkehr (auch für EU-Bürger und ihre Familiengehörige) verbunden sein. Die Reisenden werden solche Maßnahmen möglicherweise als Beschneidung einer der grundlegenden Errungenschaften der Europäischen Union wahrnehmen.

Gemäß Titel III des Schengener Grenzkodex dürfen die Binnengrenzen der Schengen-Staaten an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden, und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen bedeutet auch die Abschaffung der Grenzüberwachung. Diese Bestimmungen berühren nicht das Recht der Mitgliedstaaten auf Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen nationalen Behörden nach Maßgabe des nationalen Rechts, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat.

---

[34] Abrufbar unter: http://www.emn.europa.eu unter „EMN Studies“.

Der Kodex enthält eine nicht erschöpfende Liste von Kriterien, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob die Ausübung der polizeilichen Befugnisse der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichkommt. Polizeikontrollen sind demnach keine Grenzübertrittskontrollen, wenn sie keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen, in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet und auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden.

Im Oktober 2010 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung der Bestimmungen zum Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen.[35] Darin gelangte die Kommission zu folgendem Schluss: *„Die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, ist eine der wichtigsten und greifbarsten Errungenschaften der Union. Beschränkungen wie Polizeikontrollen nahe der Binnengrenzen werden von den Bürgern als Beschneidung ihres Rechts auf Freizügigkeit verstanden. Jemand darf weder beim Überschreiten einer Binnengrenze noch an oder in der Nähe zu einer Binnengrenze kontrolliert werden.“*

In ihrem Bericht äußerte sich die Kommission besorgt über Berichte von Reisenden über angebliche regelmäßige und systematische Kontrollen innerhalb bestimmter Gebiete entlang der Binnengrenzen durch die nationalen Behörden einiger Mitgliedstaaten und verpflichtete sich, die Situation in den in unmittelbarer Nähe zu den Binnengrenzen liegenden Gebieten im Auge zu behalten, um die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu gewährleisten.

Am 22. Juni 2010 stellte der Gerichtshof der Europäischen Union in einem Grundsatzurteil[36] klar, dass Artikel 67 Absatz 2 AEUV sowie die Artikel 20 und 21 des Schengener Grenzkodex einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es den Polizeibehörden des betreffenden Mitgliedstaats gestattet, in einem 20 km breiten Streifen entlang der Binnengrenzen die Identität einer Person zu kontrollieren, um festzustellen, ob sie die gesetzliche Verpflichtung zum Besitz und zum Mitführen von Ausweispapieren und Bescheinigungen eingehalten hat, ohne dass ihr Verhalten dazu Anlass gegeben hätte und ohne dass besondere Umstände vorliegen würden, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung vermuten lassen, solange diese Regelung nicht die rechtliche Gewähr bietet, dass die praktische Ausübung dieser Befugnis nicht die gleiche Wirkung hat wie Grenzübertrittskontrollen.

Vor dem Hintergrund dieses Urteils ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, etwaige nationale Rechtsvorschriften, die den Polizeibehörden besondere Befugnisse in Gebieten nahe der Binnengrenzen einräumen, entsprechend anzupassen.

In der Folge haben einige Mitgliedstaaten durch Modifizierung ihrer nationalen Rechtsvorschriften die Polizeibefugnisse innerhalb der Binnengrenzen im Hinblick auf Standort, Verkehrsmittel und Zeit eingeschränkt (z. B. Begrenzung des Gebiets in der Nähe der Binnengrenze, in dem in internationalen Zügen oder in Fahrzeugen nach Überschreiten der Grenze Kontrollen durchgeführt werden können, Festlegung einer Höchstgrenze der

---

35 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung von Titel III (Binnengrenzen) des Schengener Grenzkodex, KOM(2010) 554 endgültig.

36 Verbundene Rechtssachen C-188/10 und C-189/10, Melki u. a.

Kontrollen pro Tag, Woche oder Monat, Festlegung einer Höchstgrenze für die Anzahl der je Zug zu kontrollierenden Wagen).

II. Leitlinien für die Mitgliedstaaten

1) Gemäß dem Schengener Grenzkodex können die Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet einschließlich dem Binnengrenzgebiet Polizeibefugnisse ausüben, um zu überprüfen, ob sich Personen rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten. Es muss sich dabei jedoch um gezielte Kontrollen handeln, die auf konkreten polizeilichen Informationen und Erfahrungswerten hinsichtlich der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit beruhen Die Kontrollen müssen folglich nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden und der Gefahrenlage Rechnung tragen.

   Eine bloße Verschiebung der Kontrollen, z. B. 800 Meter von der Binnengrenze weiter ins Inland, wäre nicht ausreichend für die Feststellung, dass solche Kontrollen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben.

2) Wenn die Mitgliedstaaten infolge der Sicherheitslage in ihrem Hoheitsgebiet tatsächlich regelmäßige bzw. systematische Kontrollen durchführen müssen, könnten sie gemäß dem Grenzkodex[37] die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen erwägen.

3) Entsprechend den Ausführungen des Gerichtshofs in seinem Urteil in der Rechtssache Melki (Randnummern 73 und 74) muss eine nationale Regelung, die sich ausschließlich auf Kontrollen im Binnengrenzgebiet bezieht, Einschränkungen insbesondere hinsichtlich Intensität und Häufigkeit enthalten. Darüber hinaus muss diese Reglung den erforderlichen Rahmen für die eingeräumte Befugnis vorgeben, wenn die Kontrolle unabhängig vom Verhalten der kontrollierten Person und vom Vorliegen besonderer Umstände durchgeführt wird, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt.

   Gesetzliche Regelungen mit präzisen Zielvorgaben im Hinblick auf die Durchführung solcher Kontrollen und eventuell mit zeitlichen Begrenzungen dürften daher die erforderlichen Garantien bieten, insbesondere wenn sie auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen beruhen.

4) Bei der Bewertung der Vereinbarkeit von Polizeikontrollen im Binnengrenzgebiet mit den Schengen-Vorschriften muss geprüft werden, wie diese Kontrollen in der Praxis durchgeführt werden. Wenn also die Kommission mit schwerwiegenden Behauptungen konfrontiert wird, dass im Binnengrenzgebiet Grenzkontrollen durchgeführt würden, wie im Bericht von 2010 dargestellt, benötigt sie konkrete statistische Informationen von den Mitgliedstaaten. Dazu kann sie den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, Informationen über die Kontrollen vorzulegen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums an der Grenze durchgeführt wurden (Zeit, Orte, Gründe und zuständige nationale Behörde), sowie Informationen darüber, inwiefern diese Kontrollen dazu beigetragen haben, die in den nationalen Gesetzen oder Strategien festgelegten Ziele zu erreichen, z. B. die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

---

[37] Artikel 23 ff.

Die Kommission wird in diesem Kontext berücksichtigen, ob eine Risikoabschätzung vorgenommen wurde und ob der betreffende Mitgliedstaat diese Maßnahmen nicht nur im Binnengrenzgebiet durchführt, sondern auch in anderen Teilen seines Hoheitsgebiets. Deshalb werden die Mitgliedstaaten noch einmal (wie bereits im Bericht der Kommission von 2010) ersucht, möglichst umfassende Maßnahmen zu ergreifen, um die entsprechenden Informationen in den Binnengrenzgebieten und im restlichen Hoheitsgebiet zu sammeln. Auf dieser Grundlage kann dann erforderlichenfalls eine fundierte Bewertung der Frage erfolgen, ob die im Binnengrenzgebiet durchgeführten Kontrollen in Bezug auf die angestrebten Ziele verhältnismäßig sind. Darüber hinaus können diese Statistiken, in Verbindung mit einer nachträglichen Bewertung der Ergebnisse der Kontrollen, auch den Mitgliedstaaten selbst für die Evaluierung der nationalen Strategien und die weitere Ressourcenplanung von Nutzen sein.