

BESCHLÜSSE

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2016/894 DES RATES

vom 12. Mai 2016

mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 29,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die EU steht vor einer beispiellosen Migrations- und Flüchtlingskrise, nachdem seit 2015 eine drastische Zunahme von gemischten Migrationsströmen zu verzeichnen ist. Dies hat zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Gewährleistung effizienter Außengrenzkontrollen gemäß dem Schengen-Besitzstand sowie bei der Aufnahme und Erfassung von Migrantinnen geführt. In dieser Krise ist deutlich geworden, dass es beim derzeitigen Schutz der Außengrenzen der Union erhebliche strukturelle Probleme gibt.
- (2) Die Hellenische Republik ist vor allem aufgrund ihrer geografischen Lage in besonderem Maße von diesen Entwicklungen betroffen und steht einem dramatischen Anstieg der Zahl der auf den Inseln des Ägäischen Meeres ankommenden Migrantinnen gegenüber.
- (3) Im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates ⁽²⁾ und dem jährlichen Evaluierungsprogramm für das Jahr 2015 ⁽³⁾ erfolgte vom 10. bis 13. November 2015 eine unangekündigte Ortsbesichtigung zur Bewertung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch die Hellenische Republik an ihrer Landgrenze (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) und Seegrenze (Inseln Chios und Samos) mit der Türkei.
- (4) Am 2. Februar 2016 nahm die Kommission einen Durchführungsbeschluss zur Annahme eines Berichts zur Bewertung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch die Hellenische Republik ⁽⁴⁾ an, in dem sie zu dem Schluss gelangt, dass schwerwiegende Mängel bei der Durchführung der Außengrenzkontrollen bestehen, die von den griechischen Behörden angegangen und behoben werden müssen.
- (5) Am 12. Februar 2016 nahm der Rat Empfehlungen zur Beseitigung der während der Evaluierung festgestellten Mängel an und gab die Prioritäten für deren Durchführung vor. Die griechischen Behörden sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass an allen Außengrenzen der Hellenischen Republik im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand stehende Außengrenzkontrollen durchgeführt werden, damit das Funktionieren des Schengen-Raums nicht gefährdet wird.

⁽¹⁾ ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

⁽³⁾ Durchführungsbeschluss C(2014) 8377 der Kommission vom 14. November 2014 zur Festlegung des jährlichen Evaluierungsprogramms für unangekündigte Ortsbesichtigungen für das Jahr 2015 gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands.

⁽⁴⁾ C(2016) 450 vom 2. Februar 2016.

- (6) Am 24. Februar 2016 nahm die Kommission Empfehlungen für bestimmte, von der Hellenischen Republik nach dem Evaluierungsbericht vom 2. Februar 2016 zu ergreifende Maßnahmen an, mit denen die Einhaltung der Empfehlungen des Rates vom 12. Februar 2016 gewährleistet werden soll.
- (7) Am 12. März 2016 teilte die Hellenische Republik ihren Aktionsplan zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel mit, die Gegenstand der Empfehlungen des Rates waren. Am 12. April 2016 legte die Kommission dem Rat ihre Bewertung der Angemessenheit des Aktionsplans vor. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass Griechenland zwar erhebliche Fortschritte erzielt hat, dass aber Nachbesserungen an dem Aktionsplan nötig sind, um die im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel angemessen und umfassend zu beheben. Sie forderte Griechenland auf, bis zum 26. April weitere Informationen und Präzisierungen zu seinem Aktionsplan vorzulegen.
- (8) Am 26. April 2016 übermittelte die Hellenische Republik der Kommission die geforderten zusätzlichen Informationen und Präzisierungen in Bezug auf ihren Aktionsplan. Am 29. April 2016 legte die Hellenische Republik der Kommission den Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans im Einklang mit Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vor.
- (9) Zwischen dem 10. und 16. April 2016 erfolgte gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 und dem jährlichen Evaluierungsprogramm für 2016 eine angekündigte Ortsbesichtigung in der Hellenischen Republik ⁽¹⁾.
- (10) Die Rekordzahl der seit 2015 in die Europäische Union strömenden Migranten und die bei der Evaluierung von November 2015 festgestellten Mängel an Teilen der Außengrenze der Union haben zu bedeutenden Sekundärbewegungen geführt, die in mehreren Mitgliedstaaten zu einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit führten.
- (11) Derzeit führen fünf Schengen-Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich und Schweden) als Reaktion auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit aufgrund von Sekundärbewegungen von irregulären Migranten, die durch schwerwiegende Mängel bei Außengrenzkontrollen ausgelöst wurden, wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen durch. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen stellt eine im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex stehende angemessene Reaktion auf die festgestellte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit dar; diese Maßnahmen sind notwendig und werden als verhältnismäßig betrachtet.

Am 23. Oktober 2015 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich ⁽²⁾ ab, in der sie zu dem Schluss kommt, dass die Wiedereinführung ebenso wie die Verlängerung der Kontrollen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex steht.

- (12) In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Zurück zu Schengen — ein Fahrplan“ ⁽³⁾ hat die Kommission darauf hingewiesen, dass sie — sollten der Migrationsdruck und die schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen über den 12. Mai 2016 hinaus Bestand haben — dem Rat einen Vorschlag nach Artikel 29 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex unterbreiten müsste, in dem ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei den Binnengrenzkontrollen empfohlen wird, bis die Strukturschwächen bei der Außengrenzkontrolle weitgehend oder ganz behoben sind. In der Mitteilung werden die Maßnahmen beschrieben, die ergriffen werden müssen, um spätestens bis Ende 2016 zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückkehren zu können.
- (13) Die Hellenische Republik hat bei der Beseitigung der Mängel bei ihrem Außengrenzmanagement, die bei der im November 2015 durchgeführten Evaluierung festgestellt wurden, beträchtliche Fortschritte erzielt. Die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 ⁽⁴⁾ und die laufenden Frontex- und NATO-Maßnahmen haben zu einem drastischen Rückgang der Zahl der über die Türkei in die Hellenische Republik einreisenden irregulären Migranten und Asylsuchenden geführt. Dank dieser erheblichen Reduzierung des Zustroms irregulärer Migranten und Asylsuchender in die Hellenische Republik und dank der Unterstützung durch die EU-Agenturen und andere Mitgliedstaaten in den Hotspots konnte die Hellenische Republik die Registrierung von neu eintreffenden irregulären Migranten und Asylsuchenden erheblich verbessern. Es bleibt abzuwarten, ob der erhebliche Rückgang der Migrationsströme von Dauer ist.

⁽¹⁾ C(2015) 8537 vom 9. Dezember 2015.

⁽²⁾ C(2015) 7100 vom 23. Oktober 2015.

⁽³⁾ C(2016) 120 final.

⁽⁴⁾ SN 38/16 vom 18.3.2016.

- (14) Trotz dieser erheblichen Fortschritte konnten aber nicht alle schwerwiegenden Mängel innerhalb der dreimonatigen Frist gemäß Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/399 angemessen und umfassend behoben werden. Einige bei den Kontrollen an den Außengrenzen weiterhin bestehende schwerwiegende Mängel können das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährden. Insbesondere wurden strukturelle Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen im Zusammenhang mit dem allgemeinen Grenzmanagementsystem, der Grenzüberwachung und der Lagebeurteilung noch nicht beseitigt. Darüber hinaus wurden zahlreiche Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Hellenischen Republik aufhalten, nicht registriert. Diese können versuchen, irregulär in andere Mitgliedstaaten weiterzureisen. Die Gefahr von Sekundärbewegungen ist bei denjenigen irregulären Migranten besonders hoch, die nicht in angemessenen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind. Während der Rat der Hellenischen Republik empfahl, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass an all ihren Außengrenzen dem Schengen-Besitzstand entsprechende Kontrollen durchgeführt werden, ist festzustellen, dass die Grenzüberwachung an der Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollständig im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex steht. Dies erhöht die Gefahr der Sekundärbewegungen von Migranten in andere Mitgliedstaaten.
- (15) Folglich bestehen einige der schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen, die Sekundärbewegungen von irregulären Migranten auslösten und mehrere Mitgliedstaaten veranlassten, aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorübergehend Binnengrenzkontrollen wieder einzuführen, nach wie vor und gefährden das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen. Um diese anhaltende Gefahr von Sekundärbewegungen einzudämmen, bedarf es eines kohärenten, koordinierten und nachhaltigen Konzepts für vorübergehende Binnengrenzkontrollen.
- (16) Nachdem sich alle anderen Maßnahmen als zur Eindämmung der festgestellten Bedrohung unwirksam erwiesen haben, sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 29 des Schengener Grenzkodex als letztes Mittel erfüllt.
- (17) Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen sollte daher eine Empfehlung zur Durchführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 29 des Schengener Grenzkodex an die Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden und das assoziierte Land Norwegen) gerichtet werden, die derzeit aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, die durch Sekundärbewegungen von irregulären Migranten ausgelöst wurde, Kontrollen an ihren Binnengrenzen durchführen. Diese Mitgliedstaaten sollten derartige Kontrollen durchführen dürfen, da diese es ihnen ermöglichen, in angemessener Weise gegen die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen von irregulären Migranten vorzugehen. Die derzeit von den Kontrollen betroffenen Binnengrenzen entsprechen den festgestellten Migrationsrouten und Bedrohungen, wobei der Fokus auf bestimmten Grenzabschnitten oder Häfen liegt.
- (18) Die Mitgliedstaaten, die beschließen, entsprechend der vorliegenden Empfehlung Kontrollen an den Binnengrenzen durchzuführen, sollten die anderen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission davon in Kenntnis setzen.
- (19) Die Kontrollen gemäß Artikel 29 des Schengener Grenzkodex sollten nur im erforderlichen Umfang durchgeführt werden, in ihrer Intensität auf das absolut erforderliche Mindestmaß beschränkt sein und das Überschreiten der betreffenden Binnengrenzen für die breite Öffentlichkeit so wenig wie möglich behindern. Zu diesem Zweck sollten nur gezielte Kontrollen durchgeführt werden. Die Notwendigkeit dieser Kontrollen und die betroffenen Grenzabschnitte sollten regelmäßig in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten neu bewertet werden.
- (20) Grenzkontrollen sollten nur so lange durchgeführt werden, wie sie nötig sind, um die Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit zu beseitigen. Mehrere legislative Initiativen und Maßnahmen der Union zur Verstärkung des Außengrenzmanagements (Europäische Grenz- und Küstenwache, Rückkehr zu einer vollständigen Anwendung der EU-Asylrechtsbestimmungen durch die Hellenische Republik, Intensivierung der Umsetzung der Notfall-Umverteilungsregelung, die Erklärung EU-Türkei) sollten ebenfalls eingeführt und unverzüglich in vollem Umfang anwendbar sein und damit auch zu einer erheblichen Verringerung der Sekundärbewegungen irregulärer Migranten beitragen.
- (21) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Anwendung dieser Empfehlung überwachen und — soweit erforderlich und verhältnismäßig — Anpassungen vorschlagen wird, um Veränderungen der besonderen Umstände, die zur Annahme dieser Empfehlung in Einklang mit Artikel 29 des Schengener Grenzkodex geführt haben, Rechnung zu tragen.
- (22) Die Kommission hat des Weiteren angekündigt, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat vier Monate nach dem Zeitpunkt der Annahme dieser Empfehlung — oder, wenn möglich, noch früher — einen Bericht über die Anwendung der Empfehlung vorlegen und bei dieser Gelegenheit auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen und der Umstände gegebenenfalls Änderungen an dieser Empfehlung vorschlagen wird —

EMPFEHLT:

1. Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen führen weiterhin verhältnismäßige vorübergehende Grenzkontrollen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten ab dem Datum der Annahme des vorliegenden Durchführungsbeschlusses an den folgenden Binnengrenzen durch:
 - Österreich: an der österreichisch-ungarischen Landgrenze und an der österreichisch-slowenischen Landgrenze;
 - Deutschland: an der deutsch-österreichischen Landgrenze;
 - Dänemark: in den dänischen Häfen mit Fährverbindungen nach Deutschland und an der dänisch-deutschen Landgrenze;
 - Schweden: in den schwedischen Häfen, in der Polizeiregion Süd und West und auf der Öresund-Brücke;
 - Norwegen: in den norwegischen Häfen mit Fährverbindungen nach Dänemark, Deutschland und Schweden.

Vor der Einführung solcher Kontrollen sollten die betreffenden Mitgliedstaaten sich mit dem bzw. den entsprechenden Nachbarmitgliedstaat(en) austauschen, um im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex sicherzustellen, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen nur an den Abschnitten der Binnengrenzen durchgeführt werden, an denen dies für erforderlich und verhältnismäßig erachtet wird.

2. Die betreffenden Mitgliedstaaten setzen die anderen Mitgliedstaaten sowie das Europäische Parlament und die Kommission hiervon in Kenntnis.
3. Die Grenzkontrollen sollten gezielt und in Bezug auf Umfang, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung auf das Maß beschränkt sein, das unbedingt notwendig ist, um gegen die ernsthafte Bedrohung vorzugehen und den Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu wahren. Die Mitgliedstaaten, die gemäß dem vorliegenden Durchführungsbeschluss Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, sollten die Notwendigkeit, Häufigkeit sowie räumliche und zeitliche Ausdehnung der Kontrollen regelmäßig überprüfen, die Kontrollen jeweils an das Bedrohungsniveau anpassen und sie — wenn dies angemessen erscheint — schrittweise abschaffen und der Kommission alle zwei Monate Bericht erstatten.

Geschehen zu Brüssel am 12. Mai 2016.

Im Namen des Rates

Die Präsidentin

F. MOGHERINI
