

Brüssel, den 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

Zurück zu Schengen - ein Fahrplan

1. Einleitung

Schengen gehört zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Die Schaffung eines Binnenraums ohne Grenzen, in dem der freie Verkehr von Personen und Waren gewährleistet ist, haben europäischen Bürgern und Unternehmen gleichermaßen große Vorteile gebracht. Schengen ist eines der wichtigsten Instrumente, dank deren die europäischen Bürger ihre Freiheiten in Anspruch nehmen können und die Erfolg und Weiterentwicklung des Binnenmarktes ermöglichen.

Angeichts des Ausmaßes der größten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg wurde das System in den letzten Monaten jedoch in seinen Grundfesten erschüttert. Der Konflikt und die Krise in Syrien und anderen Teilen der Region waren der Auslöser dafür, dass so viele Flüchtlinge und Migranten wie nie zuvor in die Europäische Union kamen, was wiederum schwerwiegende Mängel an Abschnitten der Außengrenzen der Union zutage treten ließ und einige Mitgliedstaaten zur Politik des Durchwinkens veranlasst hat. Dies führte zur Bildung einer Route durch den westlichen Balkan, über die Migranten rasch nach Norden gelangen. Als Reaktion darauf haben mehrere Mitgliedstaaten vorübergehend wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt, wodurch die Freizügigkeit im Schengen-Raum und dessen Vorteile für die europäischen Bürger und die europäische Wirtschaft in Frage gestellt werden. Die Wiederherstellung des Schengen-Raums ohne Binnengrenzkontrollen ist daher von größter Bedeutung für die Europäische Union insgesamt.

Dies hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 18./19. Februar anerkannt und eindeutig den Auftrag erteilt, einen normal funktionierenden Schengen-Raum in konzertierter Weise wiederherzustellen und Mitgliedstaaten, die sich in einer besonders schwierigen Lage befinden, uneingeschränkte Unterstützung zu gewähren.¹

In drei Bereichen müssen Maßnahmen getroffen werden, um beim Schengen-System des Grenzmanagements zur Normalität zurückzukehren. Erstens müssen die schwerwiegenden Mängel, die beim Außengrenzmanagement in Griechenland festgestellt wurden, behoben werden. Dabei sollten die Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und die Kommission Griechenland gemeinsam unterstützen. Zweitens muss der Politik des Durchwinkens ein Ende gesetzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen sich zu ihrer Verantwortung bekennen und die Rechtsvorschriften der EU einhalten. Dies bedeutet sowohl, dass Asylsuchenden Zugang zum Asylverfahren zu gewähren ist, als auch, dass Personen, die nicht die Einreisevoraussetzungen erfüllen, an der Grenze die Einreise zu verweigern ist. Nach EU-Recht sind Asylbewerber nicht berechtigt, sich auszusuchen, welcher Mitgliedstaat ihnen Schutz gewährt. Drittens müssen die derzeit unkoordinierten einseitigen Entscheidungen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch ein koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen ersetzt werden, um in der Folge – mit dem klaren Zieldatum Dezember 2016 – alle Binnengrenzkontrollen so schnell wie möglich aufzuheben. Der Schengener Grenzkodex sieht ausdrücklich ein solches koordiniertes Verfahren vor.

¹ Absatz 8 Buchstabe e: „Der Rat hat am 12. Februar 2016 eine Empfehlung angenommen. Es ist wichtig, einen normal funktionierenden Schengen-Raum in konzertierter Weise wiederherzustellen, wobei diejenigen Mitgliedstaaten, die sich in einer schwierigen Lage befinden, uneingeschränkte Unterstützung erhalten. Wir müssen wieder dahin zurückkehren, dass alle Mitglieder des Schengen-Raums den Schengener Grenzkodex vollständig anwenden und Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen oder keinen Asylantrag gestellt haben, obwohl sie die Möglichkeit dazu hatten, an den Außengrenzen die Einreise verweigern, wobei den Besonderheiten der Seegrenzen Rechnung zu tragen ist, auch durch Umsetzung der EU-Türkei-Agenda.“

Die derzeitige Krise hat auch verdeutlicht, dass zwischen dem Grenzmanagement und verwandten Bereichen enge strukturelle Verbindungen bestehen. Die Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen sollte Hand in Hand mit der Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen gehen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.² Daher ist es wichtig, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache beschlossen und der entsprechende Legislativvorschlag allerspätestens im Juni angenommen wird, damit sie ihre Tätigkeit im Sommer aufnehmen kann und gewährleistet ist, dass die Europäische Union der gemeinsamen Verantwortung für den Schutz der Außengrenzen nachkommen kann. Wie in der Kommissionsmitteilung vom 10. Februar³ dargelegt, müssen außerdem die damit zusammenhängenden Herausforderungen jenseits der Grenzkontrolle angegangen werden, um das Vertrauen zu schaffen, das erforderlich ist, um das uneingeschränkte Funktionieren des Schengen-Raums wiederherzustellen. Dazu gehört insbesondere, dass der Zustrom irregulärer Migranten nach Griechenland durch Zusammenarbeit mit der Türkei im Hinblick auf die vollständige Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans und mit Unterstützung der NATO erheblich eingedämmt wird. Im Einklang mit der Empfehlung der Kommission vom 10. Februar⁴ muss die vollständige Anwendung der derzeitigen Dublin-Vorschriften unter uneingeschränkter Beteiligung Griechenlands schrittweise wiederhergestellt werden. Gleichzeitig müssen diese Vorschriften im Hinblick auf die angestrebte Solidarität und faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten für die Zukunft verbessert werden. Die seit September 2015 bestehenden Notfall-Umverteilungsmechanismen müssen zu konkreten Ergebnissen führen, das heißt, eine beträchtliche Zahl von Personen muss aus Griechenland auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden. Personen, die kein Bleiberecht in der Europäischen Union haben, müssen effektiv rückgeführt werden.

Wenn diese Maßnahmen zusammen und in abgestimmter Weise getroffen werden, werden sie die Grundlagen dafür schaffen, dass spätestens Ende 2016 zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückgekehrt werden kann. Dieser Fahrplan enthält die Schritte, die notwendig sind, damit dieses Ziel erreicht wird.

2. Die Kosten der Abkehr von Schengen

Die dauerhafte Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in der EU würde die Probleme im Zusammenhang mit der Migrationskrise nicht lösen, aber enorme wirtschaftliche, politische und soziale Kosten für die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten verursachen. Außerdem könnte sie die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, die zu einem zentralen Mehrwert des Schengen-Systems geworden ist, gefährden.

Die Stabilisierung des Schengen-Systems durch Anwendung seiner Schutzmechanismen ist die Voraussetzung dafür, dass alle Kontrollen an den Binnengrenzen wieder aufgehoben werden können. Würden die Kontrollen beibehalten, hätte das nicht nur zur Folge, dass den Menschen die mit der Freizügigkeit im Schengen-Raum verbundenen beachtlichen Vorteile vorenthalten würden, sondern auch, dass dem Binnenmarkt Schaden zugefügt würde und

² Artikel 67 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

³ Mitteilung der Kommission zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM(2016) 85 vom 10. Februar 2016).

⁴ Empfehlung der Kommission an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 871 vom 10. Februar 2016).

somit der Wirtschaft der EU insgesamt hohe Kosten entstünden.⁵ Die vollständige Wiederherstellung der Grenzkontrollen zur Überwachung des Personenverkehrs im Schengen-Raum würde nach Schätzungen der Kommission für die Wirtschaft der EU unmittelbare direkte Kosten zwischen 5 und 18 Mrd. EUR jährlich verursachen.⁶ Diese Kosten würden sich zwar auf einige Akteure und Regionen konzentrieren, hätten aber unweigerlich Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft insgesamt.

Der freie Warenhandel in der EU schlägt wertmäßig derzeit mit mehr als 2,8 Billionen EUR und einem Volumen von 1,7 Mrd. Tonnen zu Buche. Am stärksten und unmittelbarsten würden sich die Grenzkontrollen auf den Straßengüterverkehr auswirken; dort wäre mit jährlichen Zusatzkosten zwischen 1,7 und 7,5 Mrd. EUR zu rechnen. In Mitgliedstaaten wie Polen, den Niederlanden oder Deutschland würden für den Straßengüterverkehr zusätzliche Kosten von über 500 Mio. EUR anfallen, während in anderen Mitgliedstaaten wie Spanien oder der Tschechischen Republik den Unternehmen zusätzliche Kosten von über 200 Mio. EUR entstünden. Besonders negativ würden sich diese Kosten auf Sektoren auswirken, die mit niedrigen Gewinnspannen arbeiten und/oder in denen ein hoher Kostenanteil auf den Transport entfällt. Besonders betroffen könnten unter anderem der Agrarsektor und die chemische Industrie sowie der Transport von Rohstoffen sein. Mittelfristig könnten Transportkosten, die infolge von Verzögerungen bei den Grenzkontrollen ungebührlich ansteigen, die effiziente Entwicklung von Wertschöpfungsketten in der EU und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt beeinträchtigen

Täglich überqueren 1,7 Millionen Arbeitnehmer in der EU eine Grenze, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Grenzkontrollen hätten für Grenzgänger und andere Reisende einen Zeitverlust zur Folge, der mit Kosten zwischen 1,3 und 5,2 Mrd. EUR zu beziffern wäre. Noch mehr ins Gewicht fallen würde jedoch, dass die langen Wartezeiten an der Grenze die Menschen davon abhalten würden, nach Arbeitsmöglichkeiten jenseits der Grenze Ausschau zu halten, wodurch sich der Kreis potenzieller Arbeitskräfte reduzieren würde. Mittelfristig hätte dies Einbußen bei der wirtschaftlichen Effizienz einiger Regionen zur Folge.⁷

Nach Schätzungen der Kommission könnte der Rückgang touristischer Reisen innerhalb des Schengen-Raums infolge aufwändiger Grenzkontrollen dazu führen, dass die Zahl der Touristenübernachtungen in der EU um mindestens 13 Millionen abnimmt, was die Tourismusbranche insgesamt 1,2 Mrd. EUR kosten würde. Käme zu den Grenzkontrollen noch eine Aufweichung der gemeinsamen Visumpolitik der EU hinzu, könnten sich die Auswirkungen auf die Tourismusbranche vervielfachen (zwischen 10 und 20 Mrd. EUR). Würden Reisebüros die Zahl der von finanzkräftigen Fernreisenden wie asiatischen Touristen besuchten Länder auf ein Minimum reduzieren, würde dies allen Reisezielen in der EU außer den echten Touristenmagneten schaden.

⁵ France Stratégie zufolge könnte der Handel zwischen Schengen-Ländern um mindestens 10 % zurückgehen, wenn an den Binnengrenzen wieder dauerhaft kontrolliert würde. Eine weitere Studie (Bertelsmann Stiftung: „Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union“, Februar 2016) hat aufgezeigt, dass bei einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen die Wirtschaftsleistung der gesamten EU in einem Zeitraum von zehn Jahren zwischen 500 Mrd. EUR und 1,4 Billionen EUR geringer wäre als ohne Grenzkontrollen.

⁶ Geschätzte Kosten für den Güterkraftverkehr, den Personengrenzverkehr, den Fremdenverkehr und die Binnengrenzverwaltung.

⁷ Besonders hoch ist der Anteil der Grenzgänger in der Slowakei (5,7 %), Estland (3,5 %), Ungarn (2,4 %) und Belgien (2,3 %).

Und schließlich entstünden den Staaten durch das für Grenzkontrollen zusätzlich benötigte Personal Verwaltungskosten in Höhe zwischen 0,6 und 5,8 Mrd. EUR. Weitere Milliarden kämen für Investitionen in die erforderliche Infrastruktur hinzu.

Die oben erläuterten Kosten spiegeln vor allem die sich direkt aus den Grenzkontrollen ergebenden Auswirkungen erster Ordnung wider. Mittelfristig könnten die indirekten Kosten erheblich höher liegen, wobei die Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel, die Investitionen und die Mobilität nicht abzusehen wären.

Aus Sicht der Bürger würde die Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der EU die Reisefreiheit der Bürger, einer der am meisten geschätzten Vorteile der EU, beeinträchtigen. Damit würden eine der zentralen Errungenschaften der europäischen Integration und der Aufbau eines gemeinsamen europäischen Raums zunichte gemacht.

3. Schutz der Außengrenzen

Aufgrund der beispiellosen Migrations- und Flüchtlingskrise haben einige Mitgliedstaaten erhebliche Schwierigkeiten, im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand wirksame Außengrenzkontrollen sicherzustellen und die ankommenden Migranten aufzunehmen und zu erfassen. Griechenland ist diesen Entwicklungen in erster Linie aufgrund seiner geografischen Lage in besonderem Maße ausgesetzt, weil sich die Migrationsströme verlagert haben und die Ägäis inzwischen das von der irregulären Migration am stärksten betroffene Gebiet ist. 2015 sind über diesen Abschnitt der Außengrenze über 868 000 Personen irregulär in den Schengen-Raum eingereist. Angesichts dieses massiven Zustroms wäre die Kontrolle der Außengrenzen jedes Mitgliedstaats einem erheblichen Druck ausgesetzt. Dennoch müssen die derzeitigen Schwachstellen beim Schutz der Außengrenzen durch und in Griechenland dringend behoben werden. Dies fällt zwar in erster Linie in die Zuständigkeit Griechenlands, doch letzten Endes ist die gesamte Union gefordert. Die Außengrenzen Griechenlands sind auch die Außengrenzen jedes einzelnen Mitglieds des Schengen-Raums. Die Wiederherstellung einer gesicherten Außengrenze in Griechenland ist eine grundlegende Voraussetzung für die umfassenderen Bemühungen, die Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik in Griechenland zu stabilisieren und sicherzustellen, dass Griechenland zum Dublin-System zurückkehren kann.⁸

In der aktuellen Krise ist deutlich geworden, dass es beim derzeitigen Schutz der Außengrenzen der Union erhebliche strukturelle Probleme gibt. Um Abhilfe zu schaffen, hat die Kommission im Dezember 2015 einen ehrgeizigen Vorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache vorgelegt. In diesem Zusammenhang ist es von zentraler Bedeutung, dass die beiden gesetzgebenden Organe – das Europäische Parlament und der Rat – die vorgeschlagene Verordnung unverzüglich, d. h. allerspätestens im Juni, annehmen, damit die neuen Vorschriften ab Sommer Anwendung finden und ein umfassender Schutz der Außengrenzen sichergestellt ist. Um dies zu gewährleisten, sind folgende Schritte erforderlich:

- Die Mitgliedstaaten treffen bereits jetzt die nötigen Vorkehrungen für die vorgeschriebene Bündelung ihrer Ressourcen.

⁸ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fortschrittsbericht über die Einrichtung der Hotspots in Griechenland, COM(2016)141 vom 4. März 2016.

- In der Zwischenzeit sollten die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für gemeinsame Frontex-Einsätze sowie für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken – derzeit insbesondere in Griechenland – freiwillig verstärken.
- Darüber hinaus sollte die Agentur Frontex im Rahmen ihres Mandats und in Abstimmung mit der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs alle möglichen Schritte ergreifen, um die Einrichtung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache vorzubereiten. Insbesondere sollte Frontex Vorkehrungen treffen, damit die Europäische Grenz- und Küstenwache unmittelbar nach Aufnahme ihrer Tätigkeit in der Lage ist, im Rahmen der vorgeschlagenen Risikobewertungs- und -verhütungsmechanismen die ersten Gefährdungsbeurteilungen durchzuführen und diese bis spätestens September abzuschließen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass sich die Migrationsrouten ändern könnten und die Sicherheit an allen Abschnitten der EU-Außengrenzen gewährleistet sein sollte.

3.1. Behebung der Mängel beim Außengrenzmanagement in Griechenland

Am 2. Februar 2016 hat die Kommission einen Schengen-Evaluierungsbericht zu Griechenland angenommen. Er basiert auf unangekündigten Ortsbesichtigungen, die vom 10. bis 13. November 2015 an der griechisch-türkischen Landgrenze sowie auf den Inseln Chios und Samos durchgeführt wurden. Im Nachgang dazu verabschiedete der Rat am 12. Februar 2016 insgesamt 50 Empfehlungen an Griechenland, mit denen gravierende Mängel beim Management der Außengrenzen behoben werden sollen.⁹ Die Empfehlungen betreffen insbesondere die Identifizierung und Registrierung irregulärer Migranten, die Abnahme ihrer Fingerabdruckdaten sowie die Überwachung der Seegrenzen.

Im Schengen-Evaluierungsmechanismus und im Schengener Grenzkodex ist klar festgelegt, wie bei gravierenden Mängeln zu verfahren ist.

Die Kommission begrüßt die seit den Ortsbesichtigungen vom November 2015 bereits erzielten Verbesserungen, hat jedoch am 24. Februar 2016 einen Durchführungsbeschluss mit Empfehlungen zu konkreten Maßnahmen angenommen, die Griechenland im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex treffen sollte.¹⁰ Diese Maßnahmen sind so gestaltet, dass Griechenland den Empfehlungen des Rates umfassend Rechnung tragen kann. Ziel ist es, zum einen eine ordnungsgemäße Grenzüberwachung zu gewährleisten (u. a. durch Entdecken und Aufgreifen irregulärer Migranten), und zum anderen sicherzustellen, dass alle Drittstaatsangehörigen, die die Außengrenze irregulär überschritten haben, ordnungsgemäß identifiziert, registriert und aufgenommen und nicht schutzbedürftige Personen rückgeführt werden. Dies gilt auch für die verstärkten Ausreisekontrollen an der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die genannten Maßnahmen würden somit dem Schutz des ordnungsgemäßen Funktionierens des Schengen-Raums insgesamt dienen.

⁹ Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Griechenland festgestellten schweren Mängel (12. Februar 2016).

¹⁰ Durchführungsbeschluss der Kommission mit einer Empfehlung spezifischer von der Hellenischen Republik infolge des Evaluierungsberichts vom 2. Februar 2016 zu ergreifender Maßnahmen (C(2016) 1219 vom 24. Februar 2016).

Um sicherzustellen, dass die Schengen-Bestimmungen beim Schutz der Außengrenzen in Griechenland wieder ordnungsgemäß angewendet werden, sind nach Maßgabe des Schengener Grenzkodexes folgende Schritte erforderlich:

- **12. März 2016:** Bis zu diesem Datum sollte Griechenland seinen Aktionsplan – der spätestens einen Monat nach der Annahme der Empfehlungen des Rates vorzulegen ist – übermitteln. Ferner sollte Griechenland der Kommission zum selben Zeitpunkt (und anschließend monatlich) über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission vom 24. Februar 2016 Bericht erstatten.
- **12. April 2016:** Nach Konsultation der an den Ortsbesichtigungen vom November 2015 beteiligten Experten der Mitgliedstaaten legt die Kommission dem Rat spätestens einen Monat nach Erhalt des Aktionsplans ihre Bewertung vor, in der sie die Angemessenheit der vorgeschlagenen Maßnahmen beurteilt. Die anderen Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu dem Aktionsplan Stellung zu nehmen.
- **11.-17. April 2016:** In diesem Zeitraum werden Experten der Mitgliedstaaten und der Kommission eine Schengen-Evaluierung der Luft-, Land- und Seegrenzen Griechenlands durchführen.¹¹ Das Programm zur Evaluierung der Land- und Seegrenzen umfasst einige der im November 2015 besuchten Orte (Insel Samos und Landgrenze zur Türkei). Die während der Ortsbesichtigung gesammelten Informationen werden wenige Tage nach der Besichtigung zur Verfügung stehen.
- **12. Mai 2016:** Spätestens zu diesem Zeitpunkt erstattet Griechenland über die Umsetzung der Empfehlungen des Rates Bericht.

Die Kommission wird anhand aller ihr zur Verfügung stehenden Informationen unverzüglich prüfen, ob Griechenland seinen Verpflichtungen nach dem Schengener Grenzkodex nachkommt und inwieweit die gravierenden Mängel beim Außengrenzmanagement in Griechenland behoben wurden.

3.2. Sofortige Unterstützung für Griechenland

Die Schwierigkeiten, mit denen Griechenland beim Schutz der Außengrenze konfrontiert ist, wirken sich auf die Europäische Union als Ganzes aus. Die anderen Mitgliedstaaten müssen daher Solidarität beweisen und sich ihrer gemeinsamen Verantwortung stellen, um die Situation zu bewältigen. Ferner sollten die EU-Agenturen und die Kommission Griechenland unterstützen. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und die Kommission Griechenland bei der Umsetzung der an das Land gerichteten Empfehlungen des Rates und der Kommission¹² wie folgt helfen sollten:

¹¹ Durchführungsbeschluss der Kommission zur Festlegung des ersten Abschnitts des jährlichen Evaluierungsprogramms für das Jahr 2016 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 (C(2015) 8537 vom 9. Dezember 2015). Im Rahmen der Evaluierung sind Besichtigungen folgender Orte geplant: Flughäfen Athen, Thessaloniki und Heraklion (Luftgrenzen), Häfen von Piräus, Mytilini, Samos, Kos und Symi (Seegrenzen) sowie Grenzübergangsstellen Kipi, Pythio, Tycherio, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoi und Krystallopigi (Landgrenzen).

¹² Die Tabelle im Anhang II liefert einen Überblick über die Empfehlungen, zu denen die Kommission und die EU-Agenturen beitragen sollten, um eine umfassende und rechtzeitige Umsetzung sicherzustellen.

- Die in Griechenland tätigen Experten der Kommission sollten weiterhin eng mit den zuständigen griechischen Behörden zusammenarbeiten und die Maßnahmen der anderen beteiligten Akteure (Frontex, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, Europol, nationale Behörden anderer Mitgliedstaaten, internationale Organisationen) koordinieren. Unter anderem sollte eine 100%-ige Identitätsfeststellung und Registrierung bei allen Einreisen (einschließlich systematischer Sicherheitsüberprüfungen mit Abfrage einschlägiger Datenbanken) sichergestellt werden.¹³
- Parallel zur Vorlage seines Aktionsplans (spätestens am 12. März) sollte Griechenland eine klare Bedarfsanalyse liefern. Dies wird es den anderen Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen und der Kommission ermöglichen, Griechenland rechtzeitig und entsprechend seinem Bedarf zu unterstützen.
- Frontex sollte die Bedarfsanalyse Griechenlands unmittelbar bewerten, um den weiteren Einsatz europäischer Grenzschutzteams vorzubereiten. Sofern erforderlich, sollte Frontex bis 22. März zusätzliche Hilfeersuchen stellen.
- Die anderen Mitgliedstaaten sollten dann ihrer Verantwortung nachkommen und spätestens 10 Tage nach den Hilfeersuchen Personal und technische Ausrüstung bereitstellen.

4. Anwendung der Regeln und Abstimmung der Politik des Durchwinkens

4.1. Beendigung der Politik des Durchwinkens und Wiederaufnahme der in der Dublin-Verordnung vorgesehenen Überstellungen nach Griechenland

Eine Politik des Durchwinkens ist weder politisch noch rechtlich akzeptabel. In seinen Schlussfolgerungen zur Tagung vom 18./19. Februar hat der Europäische Rat „*ein Ende der Politik des Durchwinkens*“ gefordert. Anstelle einseitiger Entscheidungen gilt es, das vereinbarte Konzept für eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Ländern entlang der Westbalkanroute umzusetzen.

Rechtlich gesehen verpflichtet Artikel 6 der Asylverfahrens-Richtlinie¹⁴ jeden Mitgliedstaat, Drittstaatsangehörigen, die Asyl beantragen, Zugang zum Asylverfahren zu gewähren, auch wenn dieser Antrag an der Grenze gestellt wird. Ob der betreffende Mitgliedstaat für die Bearbeitung des jeweiligen Antrags zuständig bleibt, wird anschließend gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften der EU und insbesondere der Dublin-Verordnung festgestellt.

In dieser Hinsicht hatte die Kommission in ihrer Mitteilung vom 10. Februar betont, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem nur funktionieren kann, wenn eine reale Möglichkeit besteht, Asylbewerber in das Land zu überstellen, in dem sie erstmalig EU-Boden betreten haben („Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung“). So sehen es die gemeinsam beschlossenen EU-Regeln vor. Die Kommission hat daher – ebenfalls am 10. Februar – eine Empfehlung angenommen, in der die notwendigen konkreten Schritte

¹³ Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, Absatz 8 Buchstabe f).

¹⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

aufgelistet sind, mit denen Griechenland zum Dublin-System zurückkehren kann.¹⁵ Ob die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der Überstellungen aus anderen Mitgliedstaaten nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-Verordnung erfüllt sind, wird sich anhand der Berichte Griechenlands über seine Fortschritte bei der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen sowie weiterer Quellen wie der Berichte des Ministerkomitees des Europarats über die Vollstreckung von Urteilen und Informationen des UNCHR entscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Überstellungen und die Kategorien der zu überstellenden Personen den erzielten Fortschritten entsprechen müssen. Die Kommission wird zu dieser Frage vor der Juni-Tagung des Europäischen Rates eine Bewertung abgeben.

Gleichzeitig sollte ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodexes nicht erfüllen, an der Außengrenze die Einreise verwehren. Das gilt auch gegenüber Drittstaatsangehörigen, die keinen Asylantrag gestellt haben, obwohl sie dazu Gelegenheit hatten. Auch Mitgliedstaaten, die vorübergehend wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt haben, sollten Drittstaatsangehörigen dort die Einreise verwehren, wenn sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen. Diese Zurückweisungspflicht gilt auch dann, wenn der Drittstaatsangehörige die Absicht bekundet, in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag zu stellen.

Die Politik des Durchwinkens ist mit den Schengen- und den Dublin-Regeln unvereinbar und schafft Anreize zur Sekundärmigration. Ihr muss ein Ende gesetzt werden. Mit ihr wird auch die Umverteilungsregelung unterlaufen. Das ist einer der Gründe, warum die Umverteilungsbeschlüsse bislang so mangelhaft umgesetzt wurden. Eine koordinierte Einstellung der Politik des Durchwinkens ist somit eine Voraussetzung dafür, dass Schengen, Dublin und die Umverteilungsregelung funktionieren.

4.2. Hilfe für Griechenland bei der Bewältigung des Migrationsdrucks

In ihrer Mitteilung vom 10. Februar hatte die Kommission einen Trend zu einer allmählichen Verschärfung der Grenzkontrollen entlang der Westbalkanroute mit der Folge ausgemacht, dass die Grenzen ganz geschlossen werden könnten. Dieser Trend hat sich beschleunigt und inzwischen zur Schließung der Grenze zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland geführt, teilweise als Reaktion auf Beschränkungen bzw. Grenzsicherungen in anderen Ländern entlang der Route.

Da der Zustrom von Migranten nach Griechenland nicht verringert wurde, sitzen immer mehr Migranten in Griechenland fest. Es ist dringend notwendig, etwas gegen die sich anbahnende humanitäre Katastrophe in Griechenland zu unternehmen und Griechenland zu entlasten.

- Die Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei und der Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen¹⁶ sollten dazu führen, dass die Zahl der Neuankömmlinge in Griechenland rasch zurückgeht. Je mehr Mitgliedstaaten an dieser Regelung mitwirken, desto günstiger sind die Aussichten im Kampf gegen die illegale Migration über die Ägäis.

¹⁵ Empfehlung der Kommission an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 871 vom 10. Februar 2016).

¹⁶ Empfehlung der Kommission für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen (C(2015) 9490 vom 15. Dezember 2015).

- Die Rückführung von Personen, die kein Aufenthaltsrecht haben und nicht internationalen Schutzes bedürfen, in die Türkei und in die Herkunfts- und Transitländer dürften ebenfalls zu einer Senkung der Zahl irregulärer Migranten in Griechenland beitragen. Griechenland sollte die Rückübernahmeverfahren insbesondere mit der Türkei auf der Grundlage geltender Rückübernahmeabkommen und mit Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten beschleunigen.
- Die vereinbarten Umverteilungsregelungen sind ein wesentliches Instrument, um die Mitgliedstaaten, die dem Migrationsdruck am stärksten ausgesetzt sind, zu entlasten und wieder Ordnung in das Migrationsmanagement zu bringen. Im Falle Griechenlands sind sie auch ein Instrument humanitärer Hilfe. Die Mitgliedstaaten müssen die Umsiedlungsrate erhöhen, indem sie die Bearbeitung der einschlägigen Anträge – unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, angemessene Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen – beschleunigen.¹⁷ Die Kommission ist bereit, hierzu administrative und logistische Unterstützung zu leisten. Im Einklang mit diesen Regelungen sollten die Mitgliedstaaten auch alle Schritte zur Verhinderung von Sekundärbewegungen ergreifen, indem sie die unverzügliche Rückführung in den Umsiedlungsmitgliedstaat fordern und die erforderlichen Präventivmaßnahmen im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und Rechtsbehelfen im Einklang mit dem Unionsrecht¹⁸ ergreifen.
- Die humanitäre Hilfe für Griechenland sollte intensiviert und durch die rasche Annahme und Umsetzung des Kommissionsvorschlags über eine EU-Soforthilfe erleichtert werden.

Außerdem kann der aufgestaute Migrationsdruck in Griechenland zu einer vermehrten Inanspruchnahme alternativer Balkanrouten führen. Die EU sollte alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente (Informationen von Mitgliedstaaten, EAD, Kommission, Frontex, Kopernikus-Satellitensystem) nutzen, um die Migrationsströme zu verfolgen und jedwede Änderung von Migrationsrouten zu antizipieren. Sie sollte auch bestrebt sein, die Abstimmung mit möglichen Transitländern wie Albanien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina zu intensivieren.

5. Kontrollen an den Binnengrenzen: vom Stückwerk zu einem kohärenten Konzept

5.1. Aktuelle Lage: einseitige Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Seit September 2015 haben insgesamt acht Länder des Schengen-Raums wegen einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen irregulärer Migranten wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt. Bei diesen Ländern handelt es sich um Belgien, Dänemark, Deutschland, Ungarn, Österreich, Slowenien, Schweden und Norwegen. Die von den

¹⁷ Im Einklang mit Absatz 8 Buchstabe h der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18./19. Februar 2016.

¹⁸ Siehe in diesem Zusammenhang beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14 (Alo und Osso) vom 1. März 2016.

Mitgliedstaaten notifizierten unilateralen Entscheidungen wurden mit dem starken Zustrom einer großen Anzahl von Personen, darunter Minderjährige, ohne gültige oder ausreichende Ausweispapiere, die bei ihrer ersten Einreise in die EU nicht registriert wurden, und mit dem Umstand begründet, dass dieser massive Zustrom zu einer Überbeanspruchung der Aufnahmekapazitäten der jeweiligen nationalen Behörden führt und eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit darstellt.

Während die Binnengrenzkontrollen in Slowenien und Ungarn inzwischen aufgehoben wurden¹⁹, haben die übrigen Länder ihre Kontrollen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex mehrfach verlängert.

In allen acht Fällen haben die Länder ihren Beschluss zur einseitigen Wiederaufnahme der Binnengrenzkontrollen auf die Bestimmung betreffend Fälle, die sofortiges Handeln erfordern (Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes), gestützt; diese Bestimmung ermöglicht die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen für bis zu zwei Monate. Da sich die Lage nicht nennenswert verbesserte, wurden diese Kontrollen anschließend unter Berufung auf die Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes verlängert; danach sind Binnengrenzkontrollen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten zulässig. Genaue Terminangaben zur Wiedereinführung bzw. Verlängerung der Binnengrenzkontrollen enthält die Übersicht in Anhang I.

Frankreich hat im November 2015 Binnengrenzkontrollen aus Gründen wiederaufgenommen, die nicht im Zusammenhang mit irregulärer Migration standen. Anlass für die Einführung der Kontrollen in Frankreich waren zuerst die Pariser Klimakonferenz und anschließend der Notstand nach den Terrorangriffen in Paris vom 13. November 2015. Die Binnengrenzkontrollen in Frankreich halten an. Kontrollen dieser Art müssen ebenfalls mit den Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen in Einklang stehen. Diese Mitteilung betrifft nicht die Binnengrenzkontrollen, die aus anderen als mit der irregulären Migration in Zusammenhang stehenden Gründen eingeführt wurden.²⁰ Es versteht sich von selbst, dass die Bemühungen um eine Rückkehr zur Normalität einen Schengen-Staat nicht daran hindern, gemäß dem Schengener Grenzkodex gerechtfertigte vorübergehende Sicherheitskontrollen vorzunehmen.²¹

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen stellt eine vorübergehende Ausnahmemaßnahme dar. Die kumulative Anwendung der Artikel 23 bis 25 des Schengener

¹⁹ Slowenien und Ungarn haben die Kontrollen nach 30 bzw. 10 Tagen nicht verlängert, weil die genannten Bedrohungen abgeklungen waren.

²⁰ Malta hat am 9. November vor dem Hintergrund des Commonwealth-Gipfels und der Migrationskonferenz in Valletta Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt und diese anschließend verlängert, um einer weltweiten terroristischen Bedrohung zu begegnen und einen Schmugglerring auszuheben. Sie wurden am 31. Dezember 2015 beendet.

²¹ Beispielsweise im Rahmen der Sicherheitsvorkehrungen bei großen Sportveranstaltungen, politischen Demonstrationen oder Gipfeltreffen.

Grenzkodexes ermöglicht die Beibehaltung von Grenzkontrollen für insgesamt bis zu acht Monate.²²

5.2. Wege zu einem kohärenten unionsweiten Vorgehen

Im Schengener Grenzkodex ist auch ein koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen vorgesehen (Artikel 26).

Diese Bestimmung greift bei außergewöhnlichen Umständen, wenn das Funktionieren des Schengen-Raums aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen insgesamt gefährdet ist. Diese Umstände müssen zudem eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Schengen-Raum oder in Teilen dieses Raums darstellen. Unter solchen außergewöhnlichen Umständen kann die Kommission dem Rat vorschlagen zu empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen wieder Kontrollen einführen.

Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen wegen einer unzureichenden Grenzüberwachung und Registrierung und Identifizierung irregulärer Migranten schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen. Die durch diese Mängel verursachten Sekundärbewegungen haben einige Mitgliedstaaten veranlasst, wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen einzuführen. Folglich gefährden diese schwerwiegenden Mängel den Schengen-Raum als Ganzes und belegen, dass die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in diesem Raum ernsthaft bedroht ist.

Sollten der Migrationsdruck und die schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen über den 12. Mai hinaus Bestand halten, müsste die Kommission dem Rat einen Vorschlag nach Artikel 26 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes unterbreiten, in dem ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei den Binnengrenzkontrollen empfohlen wird, bis die Strukturschwächen bei der Außengrenzkontrolle weitgehend oder ganz behoben sind. Die Kommission ist auf diese Eventualität vorbereitet und kann unverzüglich handeln.

In einem auf Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes gestützten Vorschlag würde die Kommission lediglich Kontrollen an jenen Binnengrenzabschnitten vorschlagen, an denen sie eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme gegen die festgestellte ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen würden. Die empfohlenen Grenzkontrollen wären ferner befristet und dürften höchstens so lange dauern, wie es die anvisierte Bedrohung rechtfertigt. Das Ziel sollte sein, sämtliche Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum binnen sechs Monaten nach ihrer Einführung, d. h. bis Mitte November 2016, aufzuheben, sofern die Gesamtlage es zulässt.

Der Rückgriff auf Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes ist eine Schutzmaßnahme, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gewährleisten soll. Sein Zweck ist es nicht, Mitgliedstaaten zu sanktionieren oder aus dem Schengen-Raum auszuschließen.

²² Demnach müssten die unilateral auf der Grundlage des Schengener Grenzkodexes eingeführten Binnengrenzkontrollen bei Ausschöpfung dieser Frist spätestens am 13. Mai (Deutschland), am 15. Mai (Österreich), am 9. Juli (Schweden) bzw. am 15. Juli (Norwegen) auslaufen.

6. Fazit

Das Schengen-System wird derzeit durch den hohen Migrationsdruck stark belastet und durch schwerwiegende Mängel bei der Kontrolle der Außengrenzen beeinträchtigt. Zusammengenommen gefährden sie das Funktionieren des gesamten Systems.

Es handelt sich um eine vielschichtige Herausforderung. In ihrer Mitteilung vom 10. Februar hat die Kommission dargelegt, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um der Krise in all ihrer Komplexität Herr zu werden. Auf der Grundlage dieser Darlegung und als Reaktion auf den Appell des Europäischen Rates, zu einer vollständigen Anwendung des Schengener Grenzkodexes durch alle Mitgliedstaaten zurückzufinden, legt die Kommission mit dieser Mitteilung einen Fahrplan vor, wie die Rückkehr zur Normalität mittels einer systematischen Anwendung der Regeln bewerkstelligt werden kann. Auch wenn der beschriebene Kurs nicht isoliert von anderen wichtigen Faktoren wie der erfolgreichen Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei, von dem eine nachhaltige und substanzielle Verringerung des Zustroms irregulärer Migranten erwartet werden kann, gesehen werden sollte, ist es jetzt an der Zeit, dass die Mitgliedstaaten in dem gemeinsamen Interesse, eine der wichtigsten Errungenschaften der Union zu bewahren, an einem Strang ziehen.

Zu diesem Zweck sieht der Fahrplan für eine vollständige Rückkehr zu Schengen folgende Schritte vor:

- **4. März 2016 (und danach im Monatsabstand):** Fortschrittsbericht Griechenlands über die Maßnahmen in Befolgung der Empfehlung über die Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen.
- **Bis spätestens 12. März 2016:** Vorlage eines Aktionsplans zur Umsetzung der Ratsempfehlungen mitsamt einer Bedarfsschätzung durch Griechenland.
- **16. März 2016:** Mitteilung der Kommission über eine Reform der Dublin-Verordnung mit dem Ziel einer solidarischen und fairen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten.
- **16. März 2016:** Erster Bericht der Kommission über die Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmaßnahmen.
- **Bis spätestens 22. März 2016:** Zusätzliches Hilfeersuchen von Frontex zur Abstellung von Ressourcen für eine weitere Entsendung europäischer Grenzschutzteams zur Unterstützung Griechenlands.
- **Bis spätestens 1. April 2016:** Abstellung von Personal und Material durch die Mitgliedstaaten auf das Hilfeersuchen von Frontex hin.
- **Bis spätestens 12. April 2016:** Bewertung des griechischen Aktionsplans durch die Kommission.
- **16. April 2016:** Zweiter Bericht der Kommission über die Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmaßnahmen.
- **11.-17. April 2016:** Schengen-Evaluierung der griechischen Luft-, Land- und Seegrenzkontrollen durch die Kommission und Sachverständige der Mitgliedstaaten.
- **Bis spätestens 12. Mai 2016:** Bericht Griechenlands über die Umsetzung der Ratsempfehlungen.
- **12. Mai 2016:** Vorlage eines auf Artikel 26 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes gestützten Kommissionsvorschlags, falls die schwerwiegenden Mängel bei der Außengrenzkontrolle fortbestehen.

- **13. Mai 2016:** Annahme einer auf Artikel 26 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes gestützten Empfehlung des Rates über ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei vorübergehenden Binnengrenzkontrollen, falls die schwerwiegenden Mängel bei der Außengrenzkontrolle fortbestehen.
- **16. Mai 2016:** Dritter Bericht der Kommission über die Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmaßnahmen.
- **Bis spätestens Juni 2016:** Politische Einigung der gesetzgebenden Organe über eine Europäische Grenz- und Küstenwache und Verabschiedung des Rechtsakts.
- **Juni 2016:** Stellungnahme der Kommission zu einer möglichen Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen nach Griechenland.
- **Bis spätestens August 2016:** Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache.
- **Bis spätestens September 2016:** Abschluss der ersten Gefährdungsbeurteilungen durch die Europäische Grenz- und Küstenwache, damit die erforderlichen Präventionsmaßnahmen getroffen werden können.
- **Dezember 2016:** Falls es die Gesamtlage zulässt: Auslaufen der außergewöhnlichen Schutzmaßnahmen.