EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

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

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Einleitung

Die EU steht vor einer beispiellosen Migrations- und Flüchtlingskrise, nachdem seit Sommer 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 Migranten geführt. In dieser Krise ist deutlich geworden, dass es beim derzeitigen Schutz der Außengrenzen der Union erhebliche strukturelle Probleme gibt.

Die Hellenische Republik ist vor allem aufgrund ihrer geographischen Lage in besonderem Maße von diesen Entwicklungen betroffen und steht einem dramatischen Anstieg der Zahl der auf den Inseln des Ägäischen Meeres ankommenden Migranten gegenüber. Der Flüchtlingszustrom ist derart massiv, dass die Außengrenzkontrolle jedes Mitgliedstaats erheblich unter Druck geraten würde.

Schengen-Evaluierungsmechanismus

Im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates[1] und dem jährlichen Evaluierungsprogramm für das Jahr 2015[2] 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.

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[3] 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. Diese schwerwiegenden Mängel stellen im Hinblick auf die Durchführung von Außengrenzkontrollen eine Situation dar, in der den in Artikel 16 Absätze 1 und 4 genannten Verpflichtungen der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 nicht nachgekommen wurde.

Am 12. Februar 2016 nahm der Rat gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 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

---

1 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).

2 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.

3 C(2016) 450 vom 2. Februar 2016.

Republik im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand stehende Außengrenzkontrollen durchgeführt werden, damit das Funktionieren des Schengen-Raums nicht gefährdet ist.

Am 24. Februar 2016 nahm die Kommission gemäß Artikel 19b der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (damals geltender Schengener Grenzkodex)[4] 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.

Am 12. März 2016 teilte die Hellenische Republik gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 ihren Aktionsplan zur Beseitigung der während der Evaluierung festgestellten Mängel, die Gegenstand der Empfehlungen des Rates waren, mit. Am 12. April 2016 legte die Kommission gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 dem Rat ihre Bewertung der Angemessenheit des Aktionsplans vor. Die Kommission kam zu folgendem Schluss: „*Griechenland hat erhebliche Fortschritte erzielt. Allerdings sind Nachbesserungen an dem von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan nötig, um die in der Evaluierung von November 2015 festgestellten Mängel zu beseitigen. Insbesondere bedürfen viele Maßnahmen einer Präzisierung in puncto Fristen, Verantwortung und Finanzplanung. Außerdem können einige Maßnahmen noch nicht als angemessen in Angriff genommen oder abgeschlossen betrachtet werden.*“[5]

Aktuelle zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen

Die Rekordzahl der seit 2015 in die Europäische Union strömenden Migranten und die bei der Evaluierung von November 2015 festgestellten Mängel an Teilen der griechischen Außengrenze haben zu bedeutenden Sekundärbewegungen geführt, die mehrere Mitgliedstaaten veranlasst haben, unter Berufung auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit aufgrund des unkontrollierten Zustroms von Personen, die bei ihrer Ankunft im ersten EU-Mitgliedstaat nicht ordnungsgemäß erfasst und/oder registriert wurden, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen vorübergehend wieder Kontrollen einzuführen.

Derzeit haben fünf Schengen-Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt, dass sie 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, vorübergehend wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen durchführen. All diese Mitgliedstaaten haben diese Kontrollen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex mehrmals verlängert. Nachstehend die jüngsten Mitteilungen im Überblick:

- Deutschland meldete für den Zeitraum vom 13. September 2015 bis zum 13. Mai 2016 Kontrollen an allen seinen Binnengrenzen, mit besonderem Schwerpunkt auf der deutsch-österreichischen Landgrenze. Die Entscheidung über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen wurde mit einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit aufgrund des massiven Zustroms von irregulären Migranten begründet, die bei ihrer Ankunft in der EU in keinem EU-Mitgliedstaat ordnungsgemäß identifiziert und registriert wurden und denen in keinem Mitgliedstaat die Fingerabdrücke abgenommen wurden.

[4] ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

[5] COM(2016) 220 final vom 12. April 2016 (in englischer Sprache).

- Österreich meldete für den Zeitraum vom 16. September 2015 bis zum 16. Mai 2016 Kontrollen an allen seinen Binnengrenzen, mit besonderem Schwerpunkt auf der österreichisch-slowenischen und österreichisch-ungarischen Landgrenze. Die Grenzkontrollen wurden mit dem massiven Zustrom von Drittstaatsangehörigen begründet, die die österreichischen Grenzen überschreiten und die Rettungsdienste sowie die öffentliche Infrastruktur einem extremen Druck aussetzen.
- Schweden meldete für den Zeitraum vom 12. November 2015 bis zum 8. Mai 2016 Kontrollen an allen seinen Binnengrenzen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf bestimmten Häfen in der Polizeiregion Süd und West sowie auf der Öresund-Brücke liegt. Die Entscheidung über die zeitweilige Wiedereinführung von Grenzkontrollen wurde zunächst mit beispiellosen gemischten Migrationsströmen begründet, die das Funktionieren der schwedischen Gesellschaft auf die Probe stellen. Sie wurde weiterhin begründet mit der hohen Zahl von Asylbewerbern und den Folgen der beispiellos hohen Zahl von Asylanträgen im Jahr 2015.
- Norwegen meldete Kontrollen vom 26. November 2015 bis zum 12. Mai 2016. Die Wiedereinführung der Kontrollen betrifft alle Binnengrenzen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Häfen mit Fährverbindungen nach Schweden, Deutschland und Dänemark liegt. Die Entscheidung über die Wiedereinführung und die anschließenden Verlängerungen wurden mit den Folgen des unvorhersehbaren Migrationsdrucks und den sich daraus ergebenden Herausforderungen für das Funktionieren der norwegischen Gesellschaft begründet.
- Dänemark meldete für den Zeitraum vom 4. Januar 2016 bis zum 2. Juni 2016 Kontrollen an allen seinen Binnengrenzen, mit besonderem Schwerpunkt auf Fähren, die aus Deutschland eintreffen, sowie auf der dänisch-deutschen Landgrenze. Während die ursprüngliche Entscheidung mit den unerwarteten Migrationsströmen und den Grenzkontrollmaßnahmen in den Nachbarländern begründet wurde, die dazu führen könnten, dass eine sehr große Zahl illegaler Migranten im Raum Kopenhagen strandet, werden in der jüngsten Mitteilung die Unwägbarkeiten in Bezug auf die große Zahl der bereits in der EU befindlichen Flüchtlinge und Migranten hervorgehoben.

Im Falle Deutschlands und Österreichs hat die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 2015[6] die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen anerkannt. Auf der Grundlage der Angaben der deutschen und österreichischen Behörden kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Wiedereinführungen von Kontrollen an den Binnengrenzen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex eine angemessene Reaktion auf die Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen. Diese Bewertung wurde durch die später von diesen und anderen Mitgliedstaaten, den beteiligten Agenturen und Einrichtungen der EU und den in den Hotspots vor Ort anwesenden Teams der Kommission erhaltenen Informationen und Daten bestätigt.

Die Kommission überwacht die Lage in allen betroffenen Mitgliedstaaten, um zu bewerten, ob die Kontrollen an den Binnengrenzen auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt sind. Diese Kontrollen haben zu keinen größeren Störungen geführt und den freien Personen- und Warenverkehr innerhalb des Schengen-Raums nicht unnötig eingeschränkt. Die vorliegenden Informationen zeigen auch, dass die ergriffenen Maßnahmen wirksam dazu beigetragen haben, wieder zu geordneten Verhältnissen hinsichtlich der Personenströme an bestimmten Binnengrenzen zurückzukehren, und als solche die Sekundärbewegungen eingedämmt haben.

[6] C(2015) 7100 final.

Auf dem Weg zu einem koordinierten Vorgehen bei der Binnengrenzkontrolle

In ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen: Ein Fahrplan“[7] hat die Kommission darauf hingewiesen, dass – sollten der Migrationsdruck und die schwerwiegenden Mängel über den 12. Mai 2016 hinaus Bestand halten – die Kommission dem Rat gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen[8] (aktuell geltender Schengener Grenzkodex) einen Vorschlag vorlegen 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.

Artikel 29 des Schengener Grenzkodex enthält ein besonderes Verfahren für außergewöhnliche Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen, die in einem Evaluierungsbericht zu einem Mitgliedstaat festgestellt wurden, das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Schengen-Raum oder in Teilen dieses Raums darstellen und wenn alle anderen Maßnahmen die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können. In solchen Fällen kann der Rat als letztes Mittel zum Schutz der gemeinsamen Interessen im Schengen-Raum empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten Kontrollen wieder einzuführen (wobei Verlängerungen für einen Höchstzeitraum von bis zu zwei Jahren möglich sind).

Evaluierung der Lage bis zum 12. Mai 2016

Die Kommission kann im Einklang mit Artikel 21 Absatz 3 des Schengener Grenzkodex, sofern der betreffende Mitgliedstaat nach Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 innerhalb von drei Monaten einen Bericht über die Umsetzung des einschlägigen Aktionsplans vorlegen muss und die Kommission nach Ablauf dieser drei Monate zu der Auffassung gelangt, dass die Situation unverändert ist, das in Artikel 29 des Schengener Grenzkodex vorgesehene Verfahren auslösen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex vorgesehene Höchstdauer für die einseitige Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch bestimmte Mitgliedstaaten Mitte Mai endet (siehe oben) und Griechenland bereits den Bericht nach Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vorgelegt hat, sollte die Kommission nicht den Ablauf der Dreimonatsfrist abwarten, bevor sie bewertet, ob die Situation am 12. Mai 2016 unverändert ist, zumal der Kommission umfangreiche Informationen über die Lage der Außengrenzkontrolle in der Hellenischen Republik vorliegen.

Die Bewertung wird sich unter anderem auf ausführliche Informationen stützen, die von den betreffenden Mitgliedstaaten oder beteiligten EU-Agenturen bereitgestellt oder bei Ortsbesichtigungen erworben wurden. Hierzu gehören die Informationen der in den Hotspots in der Hellenischen Republik anwesenden Kommissionsteams, die während einer angekündigten Ortsbesichtigung in der Hellenischen Republik vom 10. bis 16. April 2016 im Zuge einer Schengen-Evaluierung gemäß dem jährlichen Evaluierungsprogramm für das

[7] COM(2016) 120 final.

[8] ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

Jahr 2016 [9]zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands auf dem Gebiet des Außengrenzmanagements gesammelten Informationen sowie die Informationen, die von der Kommission in Vorbereitung der jüngsten Berichte zur Migrationssituation in der Hellenischen Republik[10] erhoben wurden.

In ihrer Mitteilung „Bewertung des Aktionsplans Griechenlands zur Behebung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Außengrenzen festgestellten schwerwiegenden Mängel“ forderte die Kommission die Hellenische Republik auf, bis zum 26. April 2016 weitere Informationen und Präzisierungen vorzulegen, da sie der Auffassung war, dass „weitere Verbesserungen an dem von den griechischen Behörden vorgelegten Aktionsplan vorgenommen werden [müssen], um die in der Evaluierung vom November 2015 festgestellten Mängel umfassend zu beheben. So werden für viele Maßnahmen noch genauere Angaben zur Zeitplanung, zu den Zuständigkeiten und zur Finanzplanung benötigt. Darüber hinaus können einige Maßnahmen noch nicht als angemessen in Angriff genommen oder abgeschlossen gelten. Schließlich sind für einige Maßnahmen noch weitere grundlegende Angaben oder Klarstellungen erforderlich.“ Ferner ist die Hellenische Republik nach Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 verpflichtet, innerhalb desselben Zeitraums von drei Monaten einen Bericht über die Umsetzung ihres Aktionsplans vorzulegen.

Am 26. April 2016 übermittelte die Hellenische Republik der Kommission die angeforderten zusätzlichen Angaben und Klarstellungen zu ihrem Aktionsplan. Am 29. April 2016 übermittelte die Hellenische Republik der Kommission den Bericht über die Umsetzung ihres Aktionsplans.

Die Hellenische Republik hat sowohl von der Kommission als auch den Mitgliedstaaten umfangreiche technische und finanzielle Unterstützung erhalten. Seit Anfang 2015 hat die Kommission Soforthilfe in Höhe von 181 Mio. EUR gewährt. Die Soforthilfe wird zusätzlich zu den 509 Mio. EUR gewährt, die der Hellenischen Republik bereits im Rahmen der nationalen Programme in den Bereichen Migration und Grenzmanagement für den Zeitraum 2014-2020 zugewiesen wurden. Frontex hat den Einsatz von technischer Ausrüstung und Personal anderer Mitgliedstaaten ermöglicht, um insbesondere durch die gemeinsamen Einsätze „Poseidon Sea“ und „Poseidon“ an den Seegrenzen wirksame Kontrollen und einen wirksamen Schutz der Land- und Seeaußengrenzen der Hellenischen Republik sicherzustellen, und hat die gemeinsamen Einsätze „Flexible operative Tätigkeiten“ und „Focal Points Land“ an den Landaußengrenzen koordiniert. Zudem hat Frontex die interne Verlegung von Ausrüstung und Grenzschutzbeamten der Hellenischen Republik kofinanziert. Abschließend arbeiten die Kommission, das EASO, Frontex, Europol und Eurojust vor Ort mit den griechischen Behörden zusammen, um ihnen dabei zu helfen, ihren Verpflichtungen aus dem EU-Recht nachzukommen und die ankommenden Migranten an den Hotspots rasch zu identifizieren und zu registrieren und ihnen die Fingerabdrücke abzunehmen.

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[11] und die laufenden Frontex- und NATO-

[9] C(2015) 8537 vom 9.12.2015.

[10] Umverteilung und Neuansiedlung - Erster Fortschrittsbericht der Kommission vom 16.3.2016 (COM(2016) 165 final); Bericht über den Stand der Umsetzung des Hotspot-Konzepts in Griechenland vom 4.3.2016 (COM(2016) 141 final; in englischer Sprache); Zweiter Bericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 12.4.2016 (COM(2016) 222 final; in englischer Sprache); Erster Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

[11] SN 38/16 vom 18.3.2016.

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. Auch die Fortschritte Griechenlands im Bereich der Rückführung hängen davon ab, ob die erhebliche Verringerung der Migrationsströme nachhaltig ist, ob entsprechende Strukturen eingerichtet und aufrechterhalten werden und ob angemessene Ressourcen, die eine effektive Rückführung irregulärer Migranten ermöglichen, bereitgestellt werden.

Aufgrund der Analyse der von der Hellenischen Republik übermittelten Informationen, der Feststellungen der Sachverständigen der Kommission während der Ortsbesichtigung vom April 2016 im Rahmen der Schengen-Evaluierung (ohne dem gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zu erstellenden Evaluierungsbericht vorgreifen zu wollen) und der von den an den Hotspots anwesenden Teams der Kommission erhaltenen Informationen ergibt sich folgende Bewertung:

- Mit Unterstützung der zuständigen EU-Agenturen (Frontex und EASO) – sowohl in Bezug auf Ausrüstung als auch auf Personal – hat sich die Registrierung irregulärer Migranten auf den besuchten griechischen Inseln (Lesbos, Samos, Kos und Symi) und an der besuchten Landgrenze zur Türkei (Registrierzentrum Fylakio) erheblich verbessert. Die ankommenden irregulären Migranten werden vollständig identifiziert, und ihre Fingerabdrücke werden abgenommen und in Eurodac registriert. Die Migranten und ihre Reisedokumente werden einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Was die Unterbringung dieser Migranten angeht, so hat sich mit Beginn der Anwendung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 die Situation nach dem 20. März 2016 verändert.

- Das nationale Grenzmanagementsystem der Hellenischen Republik verfügt derzeit noch nicht über die erforderlichen operativen und administrativen Kapazitäten für ein den Normen des Schengener Grenzkodexes entsprechendes Außengrenzmanagement, doch laufen die Arbeiten, um diese Kapazitäten zu schaffen. Insbesondere einige zentrale Funktionen, z. B. die Risikoanalyse, sind aktuell nicht vollständig eingerichtet, und das Grenzmanagementkonzept ist lückenhaft. Nicht alle der für die Grenzüberwachung geeigneten nationalen Kapazitäten (Armee, Marine) werden von der Hellenischen Republik in vollem Umfang genutzt.

- Bei der Überwachung der Seegrenze zur Türkei stützt sich Griechenland in erheblichem Maße auf die Unterstützung durch die EU, Frontex und andere Mitgliedstaaten. Ohne diese Unterstützung könnte Griechenland jedoch kein angemessenes Niveau der Überwachung der Seegrenzen aufrechterhalten. Bei der Lagebeurteilung ist die griechische Küstenwache (die für die Überwachung der Seegrenzen zuständige Grenzbehörde) von den Informationen, die ihr die griechische Marine und die griechische Armee übermitteln, und von ihrer eigenen beschränkten Zahl an Patrouillenschiffen und Beobachtungsstellen abhängig. Angesichts der räumlichen Nähe der Türkei und des Risikos der irregulären Migration trotz der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei wird zudem die Reaktionsfähigkeit als nicht ausreichend erachtet. Es gibt weder auf regionaler noch auf lokaler Ebene ein zuverlässiges Lagebild in nahezu Echtzeit, und es gibt kein sicheres

Mobilkommunikationsnetz, das die zuständigen Grenzkontrollbehörden nutzen könnten.

- Für die Überwachung der Landgrenze mit der Türkei und Albanien sind die Zahl der Mitarbeiter, das Lagebewusstsein und die Reaktionsfähigkeit sowie die Ausrüstung ausreichend, wobei einige Aspekte verbesserungsfähig sind. An der Landgrenze mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Polizeidirektion Kilkis, für die Überwachung eines Grenzabschnitts von 87 km Länge zuständig) entspricht die Grenzüberwachung derzeit nicht vollständig dem Schengener Grenzkodex. Außerdem gibt es an der Grenze kein automatisches Videoüberwachungssystem, das Lagebewusstsein war sehr begrenzt und es war kein umfassendes operatives Lagebild verfügbar. Die Migranten in dieser Region, die nicht bereits bei der Einreise in die Hellenische Republik registriert wurden, werden hier nicht systematisch registriert.

Folglich werden trotz der erheblichen Anstrengungen der Hellenischen Republik und der beträchtlichen Fortschritte, die erzielt wurden, nicht alle im Zuge der Evaluierung vom November 2015 festgestellten schwerwiegenden Mängel beim Außengrenzmanagement innerhalb der in Artikel 21 Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes festgelegten Frist von drei Monaten 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.

Ein angemessenes Funktionieren der Grenzüberwachung, der systematischen Identifizierung und Registrierung irregulärer Migranten sowie der Aufnahme- und Rückführungsverfahren sind für das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums nach wie vor unerlässlich. Darüber hinaus hält sich in der Hellenischen Republik weiterhin eine beträchtliche Anzahl nicht registrierter Migranten auf, die möglicherweise versuchen, irregulär in andere Mitgliedstaaten weiterzureisen.

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.

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 im vorliegenden Fall erfüllt.

Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Empfehlung

Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes ist eine Schutzmaßnahme, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gewährleisten soll. Sein Zweck besteht nicht darin, Mitgliedstaaten zu sanktionieren oder aus dem Schengen-Raum auszuschließen, sondern vielmehr darin, ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Schengen-Raum einzudämmen. Bislang reisen irreguläre Migranten nicht in großer Zahl auf dem Luft- oder Seeweg aus der Hellenischen Republik in andere Mitgliedstaaten. Die Wiedereinführung von Kontrollen bei diesen Passagieren würde daher keine Eindämmung der Bedrohungen bewirken und wäre somit unverhältnismäßig. Daher sollte die Einführung von Binnengrenzkontrollen durch alle Mitgliedstaaten für Passagiere von Flügen und Fähren aus

und nach Griechenland nicht in Betracht gezogen werden. Artikel 29 ist naturgemäß eine Maßnahme, die sowohl in ihrem Anwendungsbereich als auch in ihrer Dauer auf das beschränkt ist, was zur Abwehr der Bedrohung, die das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gefährdet, unbedingt notwendig ist.

Was den gemäß Artikel 29 empfohlenen Anwendungsbereich der vorübergehenden Binnengrenzkontrollen angeht, so sollte denjenigen Mitgliedstaaten, die derzeit Binnengrenzkontrollen durchführen (Deutschland, Dänemark, Österreich und Schweden sowie das assoziierte Land Norwegen), vor dem Hintergrund der derzeit vorliegenden Informationen gestattet werden, dies auch weiterhin zu tun, da sich diese Kontrollen als geeignetes Mittel erwiesen haben, um effizient gegen die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit aufgrund von Sekundärbewegungen irregulärer Migranten aus der Hellenischen Republik vorzugehen. Die derzeit von den Kontrollen betroffenen Binnengrenzen entsprechen tatsächlich den festgestellten Migrationsrouten und Bedrohungen, wobei der Fokus auf bestimmten Grenzabschnitten oder Häfen liegt.

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.

Die Kontrollen an den Binnengrenzen sollten nur im notwendigen 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. Angesichts der sich ändernden Lage sollte die Notwendigkeit dieser Kontrollen zusammen mit den betroffenen Grenzabschnitten außerdem regelmäßig in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten neu bewertet werden.

Grenzkontrollen sollten nur während der Zeit durchgeführt werden, die für die Beseitigung sämtlicher schwerwiegenden Mängel im Bereich des Managements der Außengrenzen der Union erforderlich ist. 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.

Die Kommission wird die Anwendung dieser Empfehlung und die Lage vor Ort beobachten und, falls erforderlich, Änderungen an dieser Empfehlung vorschlagen, um Veränderungen der Migrationsströme Rechnung zu tragen.

Die Kommission plant, dem Europäischen Parlament und dem Rat vier Monate nach dem Zeitpunkt der Annahme dieser Empfehlung über deren Anwendung Bericht zu erstatten; bei dieser Gelegenheit wird sie vor dem Hintergrund der gewonnenen Erfahrungen und der jeweiligen Umstände gegebenenfalls Änderungen vorschlagen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Diese Empfehlung dient der Umsetzung der bestehenden Vorschriften in dem Politikbereich.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung ist mit der Politik der Europäischen Union in den Bereichen Binnenmarkt sowie Migration und Asyl verbunden.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 29 der Verordnung (EG) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 2016/399 sieht vor, dass der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission eine Empfehlung für vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen annimmt.

Maßnahmen auf Unionsebene sind erforderlich, wenn das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag geht nicht über das für die Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

k. A.

- **Konsultation der Interessenträger**

k. A.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

k. A.

- **Folgenabschätzung**

k. A.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

k. A.

- **Grundrechte**

Dem Schutz der Grundrechte wurde bei der Ausarbeitung des Vorschlags Rechnung getragen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

k. A.

5. WEITERE ANGABEN

k. A.

2016/0140 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)[12], 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 Migranten 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 geographischen Lage in besonderem Maße von diesen Entwicklungen betroffen und steht einem dramatischen Anstieg der Zahl der auf den Inseln des Ägäischen Meeres ankommenden Migranten gegenüber.

(3) Im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates[13] und dem jährlichen Evaluierungsprogramm für das Jahr 2015[14] 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 an ihrer Seegrenze mit der Türkei (Inseln Chios und Samos).

(4) Am 2. Februar 2016 nahm die Kommission einen Durchführungsbeschluss zur Annahme eines Berichts zur Bewertung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands im

---

12 ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

13 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).

14 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.

Bereich des Außengrenzmanagements durch die Hellenische Republik[15] 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.

(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 gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2016 ihren Aktionsplan zur Beseitigung der während der Evaluierung 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[16].

(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

[15] C(2016) 450 vom 2. Februar 2016.

[16] C(2015) 8537 vom 9. Dezember 2015.

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[17] ab, in der sie zu dem Schluss kommt, dass die Wiedereinführung ebenso wie die Verlängerung der Kontrollen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex stehen.

(12) In ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen: Ein Fahrplan“[18] 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 halten – die Kommission 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 worden waren, beträchtliche Fortschritte erzielt. Die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016[19] 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 Asylbewerber geführt. Dank dieser erheblichen Reduzierung des Zustroms irregulärer Migranten und Asylbewerber 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.

(14) Trotz dieser erheblichen Fortschritte konnten aber nicht alle schwerwiegenden Mängel innerhalb der dreimonatigen Frist gemäß Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 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. Die Hellenische Republik war unter anderem nicht in der Lage, die strukturellen Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen im Zusammenhang mit ihrem allgemeinen Grenzmanagementsystem, der Grenzüberwachung und der Lagebeurteilung zu beseitigen. Darüber hinaus wurde eine beträchtliche Anzahl von 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. Die Hellenische Republik hat die Empfehlung der

[17] C(2015) 7100 vom Freitag, 23. Oktober 2015.
[18] COM(2016) 120 final.
[19] SN 38/16 vom 18.3.2016.

Kommission nicht umgesetzt, an der Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien weitere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige nur an den ausgewiesenen Grenzübergangsstellen das Hoheitsgebiet der Hellenischen Republik verlassen können. 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. Darüber hinaus sollten mehrere legislative Initiativen und Maßnahmen der Union zur Verstärkung ihres Außengrenzmanagements (Europäische Grenz- und Küstenwache, Rückkehr zur vollständigen Anwendung der EU-Asylrechtsvorschriften durch die Hellenische Republik, verstärkte Umsetzung der Notfall-Umverteilungsregelung, Erklärung EU-Türkei) mittlerweile 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 gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen wird, um etwaigen Veränderungen bei den Migrationsströmen 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 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 —

EMPFIEHLT:

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.

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. Der Mitgliedstaat, der gemäß dem vorliegenden Durchführungsbeschluss Kontrollen an den Binnengrenzen durchführt, sollte 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

Im Namen des Rates
Der Präsident