



Straßburg, den 15.12.2015  
COM(2015) 675 final

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

**Achter Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums**

**1. Mai - 10. Dezember 2015**

## **1. HINTERGRUND**

Seit 2011 erstellt die Kommission Halbjahresberichte über das Funktionieren des Schengen-Raums, die sie dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegt. Diese Form der Berichterstattung wurde eingeführt, um die Zusammenarbeit im Schengen-Raum zu stärken und eine Grundlage für die Diskussion und Entscheidungsfindung zu schaffen. Sie wurde in der Mitteilung der Kommission vom September 2011 über die Verwaltung des Schengen-Raums<sup>1</sup> vorgeschlagen und erhielt am 8. März 2012 die Unterstützung des Rates. Um den tragischen Ereignissen vom 13. November in Paris und anderen wichtigen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, wurde der Berichtszeitraum dieses achten Berichts bis zum 10. Dezember 2015 verlängert.

Ziel der bislang veröffentlichten Halbjahresberichte war es stets, einen möglichst umfassenden Überblick über die Entwicklungen im Schengen-Raum und sämtliche Aspekte seiner Funktionsweise zu geben. Vor dem Hintergrund der aktuellen Migrationskrise möchte die Kommission ihr Hauptaugenmerk nun auf die Entwicklungen richten, die die größten Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums hatten. Wie in den Schlussfolgerungen des Rates vom 9. November 2015 vorgegeben, sollte der Bericht als Grundlage für ausführliche Beratungen über dieses Thema und über die Erfahrungen mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen dienen. Ferner sollte untersucht werden, wie sich der geschilderte Sachverhalt auf den Schengen-Raum und sein Funktionieren auswirkt, und, sofern relevant, wie in der sich daraus ergebenden Situation vorgegangen werden könnte.

Die wichtigsten zu erörternden Fragen aus diesem Berichtszeitraum sind die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten an ihren Binnen- und Außengrenzen ergriffen haben aufgrund 1) der beispiellosen Zahl der im Schengen-Raum eingetroffenen Migranten und deren anschließenden Sekundärbewegungen und 2) der mehrfachen Terroranschläge in Paris am 13. November 2015 und des Anschlagversuchs auf den Schnellzug Thalys auf der Strecke von Amsterdam nach Paris am 21. August 2015. In den folgenden Abschnitten werden diese Fragen ausführlich analysiert. Außerdem werden die Erfahrungen mit dem neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus dargelegt.

## **2. BEISPIELLOSER MIGRATIONSDRUCK**

### ***2.1. Migrationsströme an den Außengrenzen***

Die Zahl der in der EU eingetroffenen irregulären Migranten und Personen, die internationalen Schutz beantragen, hat explosionsartig zugenommen. Die Zahl der 2015 bislang aufgedeckten irregulären Grenzübertritte (1 553 614)<sup>2</sup> liegt deutlich über der

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 561 endgültig.

<sup>2</sup> Die Daten für Januar bis Oktober 2015 (1 284 549) wurden vom Netzwerk "Frontex Risk Analysis Network" (FRAN) bereitgestellt; sie beziehen sich auf den Schengen-Raum und die Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen. Die Daten betreffen nur die Drittstaatsangehörigen, die bei der illegalen Einreise oder dem Versuch der illegalen Einreise zwischen den Grenzübergangsstellen an den Außengrenzen (ausgenommen an vorübergehenden Außengrenzen) aufgegriffen wurden. Die Daten für November stammen aus der Anwendung "Joint Operations Reporting Application" (JORA) und dem

Gesamtzahl der irregulären Grenzübertritte im Zeitraum 2009-2014 (813 044). Um in die EU zu gelangen, haben die Migranten drei Haupttrouten genutzt, auf denen auch die überwiegende Mehrheit aller irregulären Grenzübertritte im Zeitraum Januar bis November 2015 aufgedeckt wurde: die östliche Mittelmeerroute (716 202 aufgedeckte Fälle), die Westbalkan-Route (667 147) und die zentrale Mittelmeerroute (144 300). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass ein Teil der auf der Westbalkanroute aufgedeckten irregulären Migranten bereits in der Zahl der auf der östlichen Mittelmeerroute über Griechenland erfassten Migranten erfasst ist.

Viele der in der EU ankommenden Personen sind auf der Flucht vor Konflikten in ihrer Herkunftsregion und suchen daher um internationalen Schutz nach. Obwohl die Asylvorschriften nicht Teil des Schengen-Besitzstands sind, liegt es auf der Hand, dass die Flüchtlingskrise einschneidende Folgen für die Lage an den EU-Außengrenzen und innerhalb des Schengen-Raums hat.

Durch die dramatisch angestiegene Zahl der eingetroffenen Personen sind der Grenzschutz und die Asylsysteme der betreffenden Länder extrem unter Druck geraten. Als Reaktion auf diese Situation hat die Kommission das „**Hotspot-Konzept**“ eingeführt, das eine Plattform bietet, über die die EU-Agenturen den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten bei der Registrierung, Überprüfung und Befragung der ankommenden Migranten helfen und sie bei der Durchführung der Asylverfahren und der Koordinierung der Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen unterstützen können. Italien und Griechenland sind die beiden ersten Mitgliedstaaten, in denen dieses Konzept umgesetzt wird<sup>3</sup>. Die Kommission hat auch eigene Mitarbeiter in die beiden Mitgliedstaaten entsandt, die die Arbeiten vor Ort unterstützen und koordinieren sollen. Die in den „Hotspots“ tätigen Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung sind auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen. Daher ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten auf die Aufforderungen von Frontex und EASO zur Entsendung von Experten und Ausrüstung in angemessener Weise reagieren.

Im September erzielte der Rat Einvernehmen über die von der Kommission vorgeschlagene **Umsiedlung** von 160 000 Schutzsuchenden, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Italien, Griechenland und möglicherweise aus anderen, unmittelbar von der Flüchtlingskrise betroffenen Mitgliedstaaten<sup>4</sup>. Die vollständige Umsetzung des Umsiedlungsmechanismus zusammen mit der Einführung der „Hotspots“ dürfte den Druck auf diese Länder lindern.

Zusätzlich zu den laufenden **gemeinsamen Frontex-Einsätzen** „Triton“ (von Italien ausgehend) und „Poseidon See“ (von Griechenland ausgehend), deren Mittelausstattung verdreifacht wurde, um die Überwachungs- und Rettungskapazität verstärken zu können, hat die EU am 22. Juni eine Operation im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im südlichen zentralen Mittelmeerraum gestartet. Durch diese Operation

---

kroatischen Innenministerium (<http://www.mup.hr/219696.aspx>). Für Strecken, für die noch keine Daten vorlagen, wurden Schätzungen verwendet.

<sup>3</sup> Siehe die Fortschrittsberichte über die Einrichtung der „Hotspots“ in Griechenland (COM(2015) 678 final) und in Italien (COM(2015) 679 final).

<sup>4</sup> Beschlüsse des Rates (EU) Nr. 2015/1523 (ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146) sowie (EU) Nr. 2015/1601 (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80).

soll insbesondere das Geschäftsmodell von Menschensmuggel und Menschenhandel zerschlagen werden.

Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat, der einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, Unterstützung durch die in der Frontex-Verordnung vorgesehenen Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (**RABIT**) anfordern. Am 3. Dezember ersuchte Griechenland Frontex förmlich um Entsendung eines solchen Soforteinsatzteams zur unmittelbaren Unterstützung beim Grenzschutz an seiner Außengrenze auf den Ägäischen Inseln. Am 10. Dezember traf Frontex die zur Einleitung dieser Operation erforderlichen Entscheidungen und einigte sich mit den griechischen Behörden unverzüglich darauf, im Einsatzgebiet von „Poseidon See“ tätig zu werden.

Ungarn hat einen Zaun entlang seiner Außengrenze mit Serbien hochgezogen. Die **Errichtung von Zäunen** zum Zwecke der Grenzkontrolle verstößt an sich nicht gegen EU-Recht. Die angewandten Maßnahmen müssen jedoch verhältnismäßig sein und im Einklang mit der Achtung der Grundrechte und der sich aus den EU-Asylrechtsvorschriften und insbesondere dem Grundsatz der Nichtzurückweisung ergebenden Rechte stehen. Die Kommission beobachtet die Situation sehr genau, um sicherzustellen, dass die Wahrnehmung dieser Rechte, und insbesondere des Rechts, an Grenzübergangsstellen Asyl zu beantragen, nicht durch die Errichtung des Zauns eingeschränkt wird.

Auch an seiner Grenze mit Kroatien, einem anderen, dem Schengen-Raum in Kürze beitretenden Mitgliedstaat, hat Ungarn einen Zaun errichtet. An einigen Abschnitten der slowenisch-kroatischen Grenze wird eine ähnliche Absperrung errichtet. Zwar verbietet das EU-Recht den Bau eines Zauns an einer bislang noch Schengener Außengrenze nicht ausdrücklich, die Kommission stellt aber fest, dass solch eine Absperrung dem Ziel des künftigen Beitritts Kroatiens zum Schengen-Raum zuwiderläuft. Die Kommission hält zudem an ihrer im 7. Halbjahresbericht<sup>5</sup> dargelegten uneingeschränkten Unterstützung für den Beitritt Bulgariens und Rumäniens fest.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass jede Person beim Überschreiten der Außengrenzen im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften kontrolliert wird. Personen, die die Grenze irregulär überschreiten, sollten **ordnungsgemäß registriert** und einem Asyl- oder Rückführungsverfahren zugewiesen werden. Die durch die Eurodac-Verordnung<sup>6</sup> auferlegte Verpflichtung zur Abnahme von Fingerabdrücken wird zur Zeit nicht immer eingehalten. Das Verhältnis zwischen den Fällen, in denen bei unrechtmäßigem Grenzübertritt (im Einklang mit Artikel 14 der Eurodac-Verordnung) die Fingerabdrücke abgenommen wurden, und der Zahl der unrechtmäßigen Grenzübertritte wird auf etwa 23 %<sup>7</sup> geschätzt, wobei große

---

<sup>5</sup> COM(2015) 236 final.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 606/2013 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1).

<sup>7</sup> Aus den Daten für Januar bis Oktober 2015 für die derzeitigen und künftigen Schengen-Mitgliedstaaten geht mindestens ein Fall des illegalen Grenzübertritts hervor. Es ist nicht möglich, genaue Vergleiche zwischen EURODAC-Daten (sämtliche fehlerlose Fingerabdrücke von in Verbindung mit irregulärem Übertritt an allen Arten von Außengrenzen festgenommenen Personen) (Personengruppe der Kategorie 2) und FRAN-Daten (nur illegale Grenzübertritte an den Land- und See-Außengrenzen) zu erstellen. Während für die Zwecke der EURODAC-Verordnung (Einzelheiten siehe Artikel 14) nur Fingerabdrücke von Personen über 14 Jahren, die während des gesamten Zeitraums zwischen Festnahme und Abschiebung nicht festgenommen oder zurückgeschickt wurden, abgenommen werden,

Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind. Die Kommission ergreift Maßnahmen, die die uneingeschränkte Einhaltung des EU-Rechts in diesem Bereich sicherstellen sollen<sup>8</sup>. Dies, ebenso wie die Befragungsverfahren im Rahmen des „Hotspot-“ und Umsiedlungskonzepts, ist von entscheidender Bedeutung, um die Sicherheitsrisiken, die sich daraus ergeben, dass eine große Anzahl von Personen die Außengrenzen der EU irregulär überschreiten, in Grenzen zu halten.

Diejenigen, die die Voraussetzungen für die Zuerkennung des internationalen Schutzstatus nicht erfüllen, sollten **rasch zurückgeführt werden**, anstatt weiterreisen zu dürfen. Im Jahr 2014 sind weniger als 40 % der irregulären Migranten der Aufforderung, die EU zu verlassen, nachgekommen. Zwar ist die freiwillige Rückkehr in allen Fällen, in denen dies möglich ist, die bevorzugte Option, aber ihr Erfolg hängt von der Glaubwürdigkeit der angekündigten zwangsweisen Rückkehr ab. Im September 2015 legte die Kommission einen EU-Aktionsplan zur Rückkehr<sup>9</sup> und das Rückkehr-Handbuch<sup>10</sup> mit Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit des EU-Rückkehr-/Rückführungssystems vor. Außerdem richtete die Europäische Kommission an zehn Mitgliedstaaten Aufforderungsschreiben mit der Bitte um Klarstellung hinsichtlich der Anwendung der Rückkehrrichtlinie, vor allem in Bezug auf die Ausstellung von Rückkehrentscheidungen und deren Vollstreckung.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die gegenwärtige Krise auch Auswirkungen auf andere, für die Verwaltung der Außengrenzen zuständige Strafverfolgungsbehörden hat. Beispielsweise wird die Fähigkeit der Zollbeamten, ein angemessenes Niveau der Zollkontrollen bei Waren zu gewährleisten, dadurch beeinträchtigt, dass die Zollbeamten (abhängig von den nationalen Strukturen und dem Umfang des Problems in dem jeweiligen Land) andere Behörden bei der Bewältigung der Krise unterstützen.

## **2.2. Die Lage an den Binnengrenzen**

Die Flüchtlingskrise hat nicht nur zu einer massiven Ankunft von Migranten an den Außengrenzen geführt, sondern auch zu starken Sekundärbewegungen innerhalb des Schengen-Raums, da die Personen, die internationalen Schutz beantragen, in die Mitgliedstaaten ihrer Präferenz weitergereist sind, anstelle ihren Antrag von dem gemäß der Dublin-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat prüfen zu lassen. Um dies zu verhindern, sollten die Mitgliedstaaten, in die die Antragsteller in die EU einreisen, diese ordnungsgemäß registrieren und ihnen Aufnahmebedingungen im Einklang mit dem EU-Recht und den Grundrechten bieten, damit sie im Einklang mit dem Dublin-System zurückgeführt werden können<sup>11</sup>. Anreize für Reisen in andere Mitgliedstaaten und die Ausstellung der für diese

---

decken die FRAN-Daten, wie in Fußnote 2 erläutert, die illegalen Grenzübertritte aller Drittstaatsangehörigen ab.

<sup>8</sup> Im Berichtszeitraum hat die Kommission vier mit Gründen versehene Stellungnahmen, 42 Fristsetzungsschreiben und acht Verwaltungsschreiben im Bereich Asyl versandt, die die Durchführung der Eurodac-Verordnung und die Umsetzung und Einhaltung der überarbeiteten Richtlinien über Asylverfahren und Aufnahmebedingungen betrafen.

<sup>9</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>10</sup> Empfehlung C(2015) 6250 der Kommission vom 1.10.2015.

<sup>11</sup> Seit 2011 sind Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung nach Griechenland infolge von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt, da sie aufgrund der anhaltenden Mängel des griechischen Asylsystems einen Verstoß gegen die Grundrechte des Einzelnen darstellen. Die Kommission hat erhebliche Mittel

Reisen erforderlichen Dokumente sollten während der Zeit, in der der Asylantrag geprüft wird, eingeschränkt werden. Eine Ausnahme bilden Fälle, in denen dies aus schwerwiegenden humanitären Gründen erforderlich ist. In diesem Zusammenhang muss auch die Situation in Calais erwähnt werden, wo Menschen sich illegal im Schengen-Raum aufhalten und versuchen, durch den Eurotunnel in das Vereinigte Königreich einzureisen.

Die oben genannten Mängel bei der Umsetzung des EU-Besitzstands führten zur **vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen** an den deutschen, österreichischen, slowenischen, ungarischen, schwedischen und norwegischen Binnengrenzen. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme ausdrücklich als letztes Mittel im Schengener Grenzkodex vorgesehen ist, das im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit sowohl in Fällen, die ein sofortiges Handeln erfordern als auch bei vorhersehbaren Ereignissen anzuwenden ist. Die Maßnahme ist zeitlich befristet und muss zur Bekämpfung dieser schwerwiegenden Bedrohung angemessen sein.

Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen ist ein Vorrecht der Mitgliedstaaten, die verpflichtet sind, zu prüfen, inwieweit die Maßnahme eine angemessene Reaktion auf die Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellt und zur Bekämpfung dieser Bedrohung angemessen ist. Bei dieser Prüfung sollten die voraussichtlichen Auswirkungen jeglicher Bedrohung auf die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit und die voraussichtlichen Auswirkungen der Maßnahme auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen berücksichtigt werden. Die Kommission hat von der Möglichkeit, zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen Stellung zu nehmen, Gebrauch gemacht und am 23. Oktober 2015<sup>12</sup> eine Stellungnahme zu den Maßnahmen Österreichs und Deutschlands<sup>13</sup> abgegeben. Dabei kam sie zu dem Schluss, dass sowohl die Wiedereinführung als auch die Verlängerungen der Grenzkontrollen erforderlich waren und in einem angemessenen Verhältnis zu den ermittelten schwerwiegenden Bedrohungen für die innere Sicherheit und die öffentliche Ordnung und damit auch im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex standen.

Obwohl die Gesetzgeber im Jahr 2013 einhellig der Meinung waren, dass Migrationsströme nicht per se die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass der unkontrollierte Zustrom einer großen Anzahl von Personen ohne gültige oder ausreichende Ausweispapiere, die bei ihrer ersten Einreise in die EU nicht registriert werden, eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren

---

zur Unterstützung Griechenlands bei der Behebung dieser Mängel bereitgestellt. Sobald alle Voraussetzungen erfüllt sind, wird sie dem Europäischen Rat die Wiederaufnahme der Überstellungen auf der Grundlage des Dublin-Systems empfehlen.

<sup>12</sup> Stellungnahme C(2015) 7100 endgültig der Kommission vom 23.10.2015.

<sup>13</sup> Slowenien schaffte die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vor der Verabschiedung der Stellungnahme ab. Am 17. Oktober 2015 führte Ungarn für die Dauer von 10 Tagen Grenzkontrollen ein. Am 12. November 2015 führte Schweden - ursprünglich für einen Zeitraum von 10 Tagen - wieder Kontrollen an den Binnengrenzen ein; bei der jüngsten Verlängerung dieser Kontrollen wurde mitgeteilt, dass diese mindestens bis zum 20. Dezember durchgeführt werden. Die von Norwegen ursprünglich für den Zeitraum vom 26. November bis zum 6. Dezember wieder eingeführten Grenzkontrollen wurden bis zum 26. Dezember verlängert.

Sicherheit darstellen und somit die Anwendung dieser im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Ausnahmeregelung rechtfertigen kann.

Während die Grenzkontrollen in allen vorgenannten Fällen auf der Grundlage von Artikel 25 des Schengener Grenzkodex (Fälle, die sofortiges Handeln erfordern, mit einer maximalen Dauer von zwei Monaten) wieder eingeführt (und in der Folge verlängert) wurden, teilten Deutschland und Österreich der Kommission mit, dass sie die Kontrollen an den Binnengrenzen für einen weiteren Zeitraum von drei Monaten auf der Grundlage von Artikel 23 des Schengener Grenzkodex fortsetzen werden. Auch Schweden hat in seiner jüngsten Mitteilung der Verlängerung bis zum 20. Dezember 2015 auf der Grundlage von Artikel 25 des Schengener Grenzkodex angekündigt, es werde die Grenzkontrollen auf der Grundlage von Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes weiter verlängern, falls sich die Lage nicht verbessert. Der sukzessive Rückgriff auf die Artikel 25 und 23 des Schengener Grenzkodexes ist möglich, sofern der Mitgliedstaat nachweisen kann, dass die eingeführten oder verlängerten Kontrollen erforderlich, angemessen und verhältnismäßig sind, um die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu bewältigen.

Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes sieht in Bezug auf vorhersehbare Ereignisse die Durchführung von Kontrollen für einen Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder, sofern die Dauer der ernsthaften Bedrohung vorhersehbar ist, einen Zeitraum von insgesamt höchstens sechs Monaten vor. Diese Bestimmung wurde während des Berichtszeitraums mehrfach genutzt, z. B. von Deutschland (zwischen dem 16. Mai und dem 15. Juni 2015) anlässlich des G7-Gipfeltreffens, von Malta (zwischen dem 9. und 29. November 2015) anlässlich der Migrations-Konferenz in Valletta und von den Staats- und Regierungschefs der Commonwealth-Länder und von Frankreich anlässlich des COP21-Treffens.

Am 9. Dezember 2015 teilte Frankreich der Kommission mit, aufgrund des in Frankreich ausgerufenen Notstands und der ernsthaften Bedrohung für die innere Sicherheit werde das Land die Kontrollen an den Binnengrenzen für den Zeitraum vom 14. Dezember 2015 bis zum 26. Februar 2016 wieder einführen.

Malta teilte am 25. November seine Absicht mit, die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Landes angesichts der weltweiten Bedrohung durch den Terrorismus beizubehalten. Ein weiterer Grund war, dass Malta gerade im Begriff war, einen Ring von Menschenschmugglern zu zerschlagen, die das Land als Zielland für aus anderen Schengen-Ländern einreisende illegale Migranten nutzten. Die Kommission hat Einzelheiten zu den Fakten und Zahlen angefordert, mit denen sich die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Entscheidung nachweisen lassen.

Die Kommission wird genau prüfen, ob die Gründe für die Wiedereinführung oder Verlängerung vorübergehender Grenzkontrollen im Rahmen der Schengener Grenzkodex-Bestimmungen gültig sind und gültig bleiben. Die Kommission erwartet, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Wiedereinführung weiterhin erfüllt sind, und dass sie, wenn dies nicht der Fall ist, die Kontrollen unverzüglich aufheben. Falls erforderlich, wird die Kommission diesbezüglich eine Stellungnahme abgeben.

Seit 2013 sieht Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes zudem die Möglichkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen vor, wenn das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet ist. Eine an einen oder mehrere Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen. Diese Bestimmung kann nur bei anhaltend schwerwiegenden Mängeln bei den Kontrollen an den Außengrenzen, die im Rahmen eines Schengen-Evaluierungsverfahrens zu bestätigen sind, angewandt werden.

Die von den österreichischen Behörden an der österreichisch-slowenischen Grenze errichteten Absperrungen sollten nicht dazu dienen, den Grenzübertritt zu verhindern, sie sollten vielmehr den Strom der ankommenden Personen in geordnete Bahnen lenken, um die medizinische Versorgung, die Versorgung mit Nahrungsmitteln und den Transport organisieren zu können. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge verstoßen diese Absperrungen nicht gegen die Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes. Allerdings ist von zentraler Bedeutung, dass alle derartigen Absperrungen im Einklang mit den vorübergehend wiedereingeführten Grenzkontrollen nur vorübergehender Natur sind. Die Kommission wird weiterhin darüber wachen, dass alle weiteren Maßnahmen, die an den Binnengrenzen ergriffen werden, im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand stehen.

### **2.3. Gewonnene Erkenntnisse**

Aus der gegenwärtigen Krise können mehrere Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens: Die anhaltende Krise hat ebenso wie die im nächsten Abschnitt beschriebenen terroristischen Bedrohungen gezeigt, dass die Verwaltung der Außengrenzen, einschließlich der Registrierung und Befragung der Personen, die diese irregulär überquert haben, unbedingt in vollem Einklang mit den Rechtsvorschriften und Normen der EU stehen müssen. Wenn ein Mitgliedstaat sich einem so hohen Druck an seinen Außengrenzen ausgesetzt sieht, dass der nationale Grenzschutz nicht in der Lage ist, diesen alleine zu bewältigen, ist es wichtig, dass der betreffende Mitgliedstaat alle verfügbaren Mittel vollumfänglich nutzt und die einschlägigen EU-Agenturen, insbesondere Frontex, um Unterstützung bittet, um die Krisensituation zu bewältigen. Um diese Anträge besser, schneller und auf angemessenere Weise verwalten zu können, bedarf es nach Auffassung der Kommission ganz eindeutig eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes, (siehe „Grenzpaket“ der Europäischen Kommission)<sup>14</sup>.

Zweitens: Während die vorübergehende Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen per se keine Auswirkungen auf die Gesamtzahl der Migranten und Asylbewerber hat, die in den Schengen-Raum einreisen, können die nachfolgenden Sekundärbewegungen auf diese Weise strukturierter gesteuert werden, was die bestmögliche Nutzung der verfügbaren Ressourcen im Hinblick auf Registrierung, Aufnahme, Umsiedlung und (falls zutreffend) Rückkehr/Rückführung ermöglicht. Es ist somit eine zeitlich befristete Maßnahme, die dazu beitragen soll, die Lage wieder zu normalisieren.

Drittens: Es besteht ein offenkundiger Bedarf an einer klaren Kommunikation und der eindeutigen Botschaft an alle, dass die EU-Rechtsvorschriften beachtet werden müssen, dass

---

<sup>14</sup> Siehe COM(2015) 673 final und COM(2015) 671 final.



Personen, die internationalen Schutz beantragen, nicht das Recht haben, zu entscheiden, in welchem Mitgliedstaat ihre Anträge geprüft werden und dass die Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken obligatorisch ist. In diesem Zusammenhang ist auch der Grundsatz von Bedeutung, dass - sofern zuvor eine Nichtzurückweisungs- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt wurde - Personen, die nicht internationalen Schutz beantragen wollen, die Einreise verweigert werden kann. In Zusammenhang damit steht der Grundsatz „keine Registrierung, keine Rechte“: Die Registrierung der Migranten (unabhängig von ihrem Status) ist Voraussetzung für eine angemessene Steuerung der Migrationsströme und für die Festlegung der Rechte und Pflichten von Migranten.

Angesichts der Tausenden von Menschen, die tagtäglich an bestimmten Abschnitten der Außengrenze ankommen, liegt es auf der Hand, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, die Entwicklung der Lage zu kontrollieren (Lagebewusstsein) und angemessen zu reagieren (Reaktionsfähigkeit). Die nationalen Koordinierungszentren, die im Rahmen der Eurosur-Verordnung<sup>15</sup> eingerichtet wurden, können in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten sollten diese Zentren mit Blick auf die Stärkung ihrer Reaktionsfähigkeit besser nutzen.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Kommission als Reaktion auf diese Krise zwei (im Mai und im September angenommene) Umsetzungspakete für die europäische Migrationsagenda mit einer Reihe von Maßnahmen geschnürt hat, die dazu beitragen sollen, die Belastung der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten zu mindern und die Union als Ganzes besser für die Bewältigung ähnlicher Herausforderungen zu rüsten.

### **3. TERRORISTISCHE BEDROHUNGEN IM SCHENGEN-RAUM**

Die **in Paris** am 13. November 2015 **verübten Terroranschläge** und der vereitelte Anschlag in dem Thalys-Zug am 21. August 2015 haben den Ernst der terroristischen Bedrohung für die EU bestätigt. Diese nicht nur auf einen Mitgliedstaat begrenzte Bedrohung erfordert unterschiedliche Maßnahmen, um sie umfassend zu bekämpfen und den Schengen-Raum zu schützen.

Diese und frühere Anschläge zeigen einmal mehr, wie wichtig es ist, gefälschte Dokumente zu erkennen und die zur Verfügung stehenden Instrumente vollumfänglich zu nutzen, z. B. durch den Einsatz von Datenbanken und die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und Behörden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass Radikalisierung sogar dann stattfinden kann, wenn man seinen Wohnmitgliedstaat nicht einmal verlassen hat. Daher ist das Problem des Terrorismus umfassender und geht über die den Schengen-Besitzstand betreffenden Fragen hinaus.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das Einreisen in den Schengen-Raum in geordneter Weise stattfindet, d.h., dass die ankommenden Personen identifiziert und registriert werden. Wie vorstehend im Abschnitt 2 erläutert wurde, wird die vollständige Umsetzung des „Hotspot“-Konzepts und des Umsiedlungsmechanismus auch zu einem höheren Sicherheitsniveau beitragen.

---

<sup>15</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

Das Phänomen der **ausländischen terroristischen Kämpfer** wird weiterhin Anlass zu großer Besorgnis geben, vor allem, weil EU-Bürgerinnen und -Bürger nach wie vor nach Syrien und in den Irak reisen, um terroristische Gruppen zu unterstützen. Die Aufdeckung und Verhinderung derartiger Reisen in und aus Konfliktgebieten wurde als prioritär eingestuft.

Die Europäische Kommission setzt sich seit jeher dafür ein, die Schengen-Vorschriften in dieser Hinsicht zu stärken und die Maßnahmen, die in diesem Rahmen eingeleitet werden können, voll zu nutzen. Wie in der Europäischen Sicherheitsagenda<sup>16</sup> angekündigt, hat die Kommission im Juni 2015 eine erste Liste **gemeinsamer Risikoindikatoren** in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer bereitgestellt, die den Grenzschutzbeamten die Durchführung von Kontrollen erleichtern soll. Die den Grundrechten umfassend Rechnung tragende Liste stützt sich auf Reisetrends, Muster und besondere Merkmale der ausländischen Kämpfer; sie wurde erstellt mit Hilfe von Beiträgen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Auswärtigen Dienstes, von Europol und Frontex.

Der Austausch von Informationen ist ein wesentlicher Bestandteil einer wirksamen und koordinierten Grenzkontrolle und Strafverfolgung. Das **Schengener Informationssystem** (SIS) spielt eine zentrale Rolle als Plattform für den Austausch von Informationen, um Terrorverdächtige und für Terrorakte und schwere Kriminalität verwendete Transportmittel aufzuspüren. **Ausschreibungen zu verdeckten und gezielten Kontrollen** nach Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI<sup>17</sup> des Rates können in diesem Zusammenhang besonders nützlich sein. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Ausschreibungen zwar überaus wertvolle Beiträge zur Erhebung von Informationen zu den Reiserouten von Terroristen und anderen Straftätern leisten, aber dass sie keine Haftbefehle darstellen.

Der stetige Anstieg der Anzahl von Ausschreibungen zu verdeckten oder gezielten Kontrollen und der darauf zurückzuführenden Treffer generieren eine erhebliche Menge an Zusatzinformationen, deren Austausch zwischen den SIRENE-Büros<sup>18</sup> Vorrang haben muss. Ferner sehen die mit Wirkung vom 30. Januar 2015 geltenden Änderungen des SIRENE-Handbuchs<sup>19</sup> vor, dass Treffer-Informationen über terrorismusbezogene Aktivitäten auf nationaler und auf europäischer Ebene unverzüglich zu melden sind. Die meisten Mitgliedstaaten nutzen die am SIS vorgenommenen technischen und rechtlichen Verbesserungen<sup>20</sup>. Dazu zählen insbesondere die Möglichkeit eines raschen Informationsaustauschs und die Tatsache, dass im System angezeigt wird, wenn ein Ausweis für Reisezwecke für ungültig erklärt wurde, so dass der Inhaber des Dokuments den Schengen-Raum weder verlassen noch in ihn einreisen kann. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt einer terrorismusbezogenen Ausschreibung im SIS die einschlägigen Informationen über den SIRENE-Kanal austauschen und dass die SIRENE-Büros mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind, um den ihnen übertragenen Aufgaben gerecht werden zu können. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten die neuen Funktionen

---

<sup>16</sup> COM(2015)185.

<sup>17</sup> Beschluss 2007/533/JI des Rates (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).

<sup>18</sup> SIRENE steht für „Supplementary Information REquest at the National Entries“ (Antrag auf Zusatzinformationen bei den nationalen Einreisestellen).

<sup>19</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2015/219 der Kommission (ABl. L 44 vom 18.2.2015, S. 75).

<sup>20</sup> Weiterführende Informationen siehe Abschnitt 4.1 des 7. Halbjahresberichts über das Funktionieren des Schengen-Raums (COM(2015) 236 final).

des SIS vollständig installieren und anwenden, mit besonderem Augenmerk auf der Verknüpfung von Funktionalität und der Anzeige von Fotos. Verknüpfungen zwischen Ausschreibungen von Mitgliedstaaten müssen für die Endnutzer in allen Ländern im Schengen-Raum sichtbar sein. Um Kontrollen durchführen zu können, müssen die Endnutzer auf ihren elektronischen Geräten darauf hingewiesen werden, dass Fingerabdrücke und ein Europäischer Haftbefehl vorliegen.

Darüber hinaus sind u.a. folgende Verbesserungen möglich, die zur Prävention von Terrorismus und von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer in die/aus den Konfliktgebiete(n) beitragen: Erkennen gefälschter, falscher oder für ungültig erklärter Dokumente (insbesondere durch die systematische Abfrage der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente und der Dokumentenrubrik des SIS); umfassende Nutzung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes in Bezug auf Personenkontrollen (mit Unterstützung der vorgenannten gemeinsamen Risikoindikatoren); gründliche Kontrolle von Personen, die gemäß den Informationen im SIS nicht das Unionsrecht auf Freizügigkeit genießen; Abgleich von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR), soweit verfügbar, durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken. Um ein noch höheres Sicherheitsniveau zu gewährleisten, hat die Kommission einen Vorschlag für eine gezielte Änderung des Schengener Grenzkodexes<sup>21</sup> vorgelegt: die Einführung obligatorischer Kontrollen an den EU-Außengrenzen von Personen, die das Recht auf freien Personenverkehr genießen, durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken.

Die jüngsten Terroranschläge haben gezeigt, wie Straftäter sich in Europa **Feuerwaffen**, einschließlich Feuerwaffen, deren Nutzung dem militärischen Bereich zugeordnet ist, besorgen können. In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ist es wichtig, dass es geeignete Instrumente zum Aufspüren solcher Waffen gibt; daher wurde ein besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Ausschreibungen zu Feuerwaffen, die zu beschlagnahmen und rückzuverfolgen sind, gelegt. Zwei Projekte wurden eingeleitet, die die parallele Nutzung des SIS und der Feuerwaffen-Datenbank von Interpol, iArms, ermöglichen sollen. Damit würden die bestmögliche Nutzung des SIS und die weltweite Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen gewährleistet.

Darüber hinaus nahm die Kommission am 2. Dezember 2015 das Sicherheitspaket an, das die Mitteilung über einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Handels mit Feuerwaffen und Sprengstoffen und einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Terrorismus-Bekämpfung enthält.

#### **4. DER SCHENGEN-EVALUIERUNGSMECHANISMUS**

Nur wenn alle Mitgliedstaaten die Schengen-Standards uneingeschränkt erfüllen, kann die EU die aktuelle Migrationskrise bewältigen und die Gefahr terroristischer Anschläge im Schengen-Raum eindämmen. Das ordnungsgemäße Funktionieren des **Schengen-Evaluierungsmechanismus ist und bleibt eine Priorität der Kommission**. Durch

---

<sup>21</sup> COM(2015) 670 final.

angekündigte und unangekündigte Ortsbesichtigungen und deren Follow-up können Mängel bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands ermittelt und rasch Abhilfemaßnahmen empfohlen werden.

Der neue Schengen-Evaluierungsmechanismus hat während des gesamten Berichtszeitraums ordnungsgemäß funktioniert. Die Umsetzung des Evaluierungsmechanismus hängt von der **Qualität der Antworten** ab, die die evaluierten Mitgliedstaaten auf den Schengen-Fragebogen gegeben haben, sowie davon, ob sie die **Antwortfrist eingehalten haben**. Während des Berichtszeitraums wurden diesbezüglich gemischte Erfahrungen gemacht: Die Hälfte der 2016 zu evaluierenden Mitgliedstaaten haben die Antwortfrist (selbst bei Fristverlängerung) nicht eingehalten; einige Antworten waren wenig aussagekräftig, und einige Fragen wurden nicht beantwortet. Dies kann ein Zeichen für Mängel bei (einigen) nationalen Schengen-Systemen sein.

Zur Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des neuen Mechanismus wurden ein Schengen-Evaluierungs-Leitfaden und allgemeine Leitlinien zu den praktischen Vorkehrungen für unangekündigte Ortsbesichtigungen an den Binnengrenzen vereinbart.

Während des Berichtszeitraums wurden in Deutschland und in den Niederlanden **unangekündigte**, alle Politikbereiche betreffende **Ortsbesichtigungen** durchgeführt. Die im Anschluss an diese Ortsbesichtigungen formulierten Empfehlungen sind noch nicht verfügbar. Mittlerweile liegen die **Ergebnisse der früherer Ortsbesichtigungen** in Österreich und Belgien vor.

Im Falle **Österreichs** hat die Kommission - mit Ausnahme der Empfehlungen in Bezug auf den Datenschutz - alle Vorschläge für Empfehlungen des Rates angenommen. Auf besonderes Interesse stießen das ausgereifte Konzept Österreichs des integrierten Grenzmanagements und die Art und Weise seiner Umsetzung, der hervorragende Zustand der technischen Infrastruktur des N.SIS und des SIRENE-Büros sowie die begrenzte durchschnittliche Dauer der Abschiebungshaft. Die wichtigsten Empfehlungen betreffen die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands sowie die Verbesserung der Qualität der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften (z. B. sollte bei Grenzkontrollen von Drittstaatsangehörigen überprüft werden, ob alle Einreisebedingungen erfüllt sind; die Abfragefunktionen des N.SIS sollten weiter entwickelt und die Schulungen für die Grenzpolizei betreffend schutzbedürftige Gruppen sollten verstärkt werden). In Bezug auf Rückführungen wurde festgestellt, dass das bei den in der Rückkehrrichtlinie vorgesehenen Fällen obligatorische Einreiseverbot nicht erteilt wurde. Die Empfehlungen zu zwei Bereichen (Außengrenzen und Visa) wurden bereits vom Rat angenommen.

Die wichtigsten Herausforderungen für den Grenzschutz in **Belgien** betreffen die Fähigkeit, die Situation an den Luftgrenzen zu überwachen und die Sekundärbewegungen innerhalb des Landes sowie die irreguläre Migration in Richtung des Vereinigten Königreichs über die Nordsee unter Kontrolle zu halten. Die festgestellten Mängel betreffen unzureichende Ressourcen und die ordnungsgemäße Durchführung der Grenzkontrollen. Einige wichtige Instrumente wie die Nationale Strategie für integriertes Grenzmanagement (IBM) und das API-System sind noch nicht umgesetzt. Des Weiteren mangelt es in Belgien an nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren für die Verarbeitung der Ausschreibungen im SIS der

zweiten Generation sowie an einem verbindlichen schriftlichen Sicherheitsrahmen für das System. Weitere gravierende Mängel wurden bei der Umsetzung des SIS für Endnutzer festgestellt. Die Dienststellen der Kommission arbeiten derzeit an den Vorschlägen für Empfehlungen des Rates im Anschluss an die Ortsbesichtigungen in Belgien.

Im Rahmen der vorherigen Schengen-Evaluierung wurden schwerwiegende technische Mängel in Bezug auf die Umsetzung des **SIS in Polen**<sup>22</sup>, insbesondere an den Außengrenzen, festgestellt. Beim Folgebesuch zeigte sich, dass Polen mit der Einführung eines neuen, stabilen N.SIS, einer neuen SIRENE-Anwendung sowie einer neuen Anwendung für Grenzschutzbeamte große Fortschritte in diesem Bereich erzielt hat. Mit den an Polen gerichteten Empfehlungen soll die 99,99 %-ige Verfügbarkeit des SIS gewährleistet und erreicht werden, dass es auch weiterhin keine Diskrepanz zwischen den Daten des nationalen und des zentralen SIS gibt, dass der Ausschreibung beigefügte Fotos für die Endnutzer sichtbar sind und dass die Abfrage des SIS über mobile Geräte der Polizei als Standardoption angeboten wird.

Die Ergebnisse der im vorhergehenden Berichtszeitraum (März 2015) durchgeführten unangekündigten Ortsbesichtigung in **Schweden** (Flughafen Arlanda) liegen mittlerweile ebenfalls vor. Die Entscheidung, den Flughafen zu evaluieren, wurde auf der Grundlage von Risikoanalysen von Frontex getroffen, die eine ungewöhnlich niedrige Rate bei den Einreiseverweigerungen und bei der Erkennung von gefälschten Dokumenten erkennen ließen. Während der Ortsbesichtigung wurden einige Mängel in Verbindung mit unzureichenden Ressourcen und Schulungen sowie mit der Durchführung von Grenzkontrollen festgestellt.

Während des Berichtszeitraums wurden **unangekündigte Ortsbesichtigungen** in Spanien, Ungarn und Polen durchgeführt, bei denen die Verwaltung der Außengrenzen evaluiert wurde. Die Ortsbesichtigungen der ungarischen und polnischen Außengrenzen wurden auf Expertenebene ausgewertet, und die Ergebnisse wurden den betreffenden Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zugesandt. Ohne den Ergebnissen der Evaluierung vorzugreifen, kann festgestellt werden, dass die Grenzkontrollen an den besuchten Stellen generell im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand und dem notwendigen Maß an Professionalität durchgeführt wurden. Die Ortsbesichtigung in Spanien wurde ebenfalls auf Expertenebene ausgewertet. Es kann festgestellt werden, dass einige Elemente des Grenzmanagementsystems in Algeciras noch nicht vollständig umgesetzt wurden und noch nicht alle Instrumente in vollem Umfang einsatzfähig sind.

Im November wurde eine unangekündigte Ortsbesichtigung an der griechisch-türkischen Landgrenze und an der Seegrenze (Chios und Samos) durchgeführt. Im Hinblick auf die tatsächliche Rückführung irregulärer Migranten und die Vermeidung von Sekundärbewegungen sind weitere Anstrengungen erforderlich.

Die Schlussfolgerungen in Bezug auf die beiden Ortsbesichtigungen werden derzeit auf Expertenebene fertiggestellt. Die Kommission wird die Situation dort und auch die Entwicklung der Lage an der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen

---

<sup>22</sup> Siehe Abschnitt 4.1 von COM(2014) 711 final und von COM(2015) 236 final.

jugoslawischen Republik Mazedonien weiterhin genau beobachten. Es wurde festgestellt, dass diese Grenze sich zu einer Quelle für Spannungen entwickeln kann, u. a. durch die Errichtung von Zäunen als Instrument der Grenzverwaltung, und durch die Entscheidung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, dem Vorgehen anderer Länder zu folgen und den Grenzübertritt aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu beschränken, oder durch den geringen Einsatz bei der Schaffung bilateraler vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich der Grenzverwaltung, selbst wenn eine Verbesserung der laufenden Kontakte zwischen den Grenzbehörden festzustellen ist. Am 3. Dezember einigte man sich darauf, dass Frontex Griechenland bei der Identifizierung und Registrierung von Migranten an der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien unterstützen wird.

Je nachdem, wie die Ergebnisse der vorgenannten Schengen-Evaluierungen ausfallen, können Maßnahmen gemäß Artikel 19a des Schengener Grenzkodexes empfohlen werden.

Sollte festgestellt werden, dass ein evaluierter Mitgliedstaat seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt und die Fortschritte zur Verbesserung der Situation nicht ausreichen, kann die Anwendung von Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes (siehe Abschnitt 2.2 dieses Berichts) geltend gemacht werden, d.h. die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, wenn das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet ist.

Der Schengener Evaluierungsmechanismus sieht mittlerweile auch unangekündigte Ortsbesichtigungen an den Binnengrenzen vor. Die ersten derartigen Besuche wurden an der lettischen Grenze (an der Binnengrenze zu Litauen und dem Hafen von Riga) und an der deutsch-französischen Grenze durchgeführt. Der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates im Anschluss an die letztgenannte Ortsbesichtigung ist in Vorbereitung. Die Empfehlung betrifft geringfügige Verbesserungen der Infrastruktur. Im Anschluss an die Ortsbesichtigung in Lettland wurden keine Empfehlungen formuliert. Die jüngste unangekündigte Ortsbesichtigung an den Binnengrenzen wurde im November an der Schweizer Grenze zu Italien durchgeführt. Die Ergebnisse werden noch auf Expertenebene ausgewertet.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Kommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Schengen-Vorschriften nicht für die gegenwärtige Krise verantwortlich gemacht werden können. Im Gegenteil, Schengen kann ein Teil der Lösung sein. Um die beiden wichtigsten Herausforderungen im Schengen-Raum – die Flüchtlingskrise und die terroristische Bedrohung – bewältigen zu können, ist die vollständige und korrekte Durchführung der Maßnahmen erforderlich, die bereits in den von der Kommission im Frühjahr vorgelegten Dokumenten enthalten waren: Die Europäische Migrationsagenda und die Europäische Sicherheitsagenda. Diese Dokumente sehen Maßnahmen vor, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Besitzstands und des Schengen-Raums von zentraler Bedeutung sind. Die Kommission ist daher der festen Überzeugung, dass es von größter Bedeutung ist, dass alle in diesen Agenden enthaltenen Maßnahmen rasch und effektiv umgesetzt werden.

Der verstärkte Schutz der EU-Außengrenzen ist eine wesentliche Voraussetzung, um die derzeitige Krise bewältigen zu können. Dank des neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus können Lücken und Mängel beispielsweise beim Schutz der Außengrenzen leichter ermittelt und wirksame Abhilfemaßnahmen empfohlen werden. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, die einem großen Druck ausgesetzt sind, wurden eine Reihe anderer Instrumente (z. B. „Hotspots“, RABITS und gemeinsame Einsätze) entwickelt. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten nicht zögern, von diesen Instrumenten in vollem Umfang Gebrauch zu machen. Parallel zur Annahme dieses Berichts hat die Kommission eine gezielte Änderung des Schengener Grenzkodexes vorgeschlagen: die Einführung systematischer Kontrollen aller Reisenden durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken an allen Außengrenzen.

Gleichzeitig ist es wichtig, dass die EU in Notfällen, in denen der Druck auf die nationalen Grenzschutzsysteme der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten derart groß ist, dass es nicht möglich ist, ihn allein zu bewältigen, rasch eingreifen kann, um die Krise effektiv zu bewältigen. Um dies zu ermöglichen, hat die Kommission (zeitgleich mit der Annahme dieses Berichts) einen Vorschlag zur Einrichtung eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes vorgelegt. Die neue Europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz, die die derzeitige Frontex-Agentur ersetzen und erheblich verstärken soll, und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden zusammenarbeiten, um ein integriertes Management und den Schutz der EU-Außengrenzen auf dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung zu gewährleisten.