EMPFEHLUNG (EU) 2017/1804 DER KOMMISSION

vom 3. Oktober 2017

zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen darf die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nur unter außergewöhnlichen Umständen beschlossen werden, um auf Situationen zu reagieren, die eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit dieses Raums, Teilen davon oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darstellen. Angesichts der möglichen Auswirkungen einer solchen Wiedereinführung auf alle Personen und Waren mit dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen darf es sich hierbei nur um ein letztes Mittel handeln, das in Bezug auf Umfang und Dauer strengen Bedingungen unterliegt.

(2) Die derzeitigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes sehen die Möglichkeit einer raschen vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von höchstens zwei Monaten vor, wenn eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit ein sofortiges Handeln in einem Mitgliedstaat erfordert (Artikel 28). Ferner sieht der Schengener Grenzkodex die Wiedereinführung von Grenzkontrollen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit bei vorhersehbaren Ereignissen vor (Artikel 25). Die kumulative Anwendung der Artikel 28 und 25 des Schengener Grenzkodexes ermöglicht die Beibehaltung von Grenzkontrollen für insgesamt bis zu acht Monate. Zudem setzt eine neue Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit eine neue Anwendung der Vorschriften (und somit eine neue Berechnung der Dauer der Kontrollen) in Gang.

(3) In Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes ist ein Ausnahmeverfahren dargelegt, das die Durchführung von Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren ermöglicht, wenn das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen aufgrund im Rahmen einer Schengen-Evaluierung festgestellter, anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen insgesamt gefährdet ist. Seit dem Erlass der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates ([1]) kann dieses Verfahren auch dann genutzt werden, wenn ein Mitgliedstaat nach einer Schwachstellenbeurteilung nicht die notwendigen Maßnahmen ergreift oder nicht mit der Agentur zusammenarbeitet, wenn die Lage an den Außengrenzen ein dringendes Handeln erfordert.

(4) In der überwiegenden Mehrheit der Fälle haben sich die derzeit geltenden Fristen zwar als ausreichend erwiesen, doch hat sich in jüngster Zeit gezeigt, dass bestimmte ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, beispielsweise terroristische Bedrohungen oder ein großes Ausmaß an unkontrollierter Sekundärmigration innerhalb der Union, durchaus über die vorstehend genannten Zeiträume hinaus bestehen können.

(5) Die Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung der betreffenden Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes angenommen, um derartigen anhaltenden Bedrohungen in der Zukunft entgegenzuwirken. Mit dem Vorschlag werden die Fristen nach Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes bei vorhersehbaren Ereignissen geändert, wobei anerkannt wird, dass eine Verlängerung der wieder eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen über die derzeitigen Fristen hinaus bis zu einem Zeitraum von höchstens zwei Jahren gerechtfertigt sein kann. Zudem sieht der Vorschlag auch die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vor, falls die Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit auch nach Ablauf dieser Frist fortbesteht.

(6) Diese neuen Fristen gehen mit zusätzlichen Verfahrensanforderungen einher, welche die Mitgliedstaaten vor der Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen erfüllen müssen. So müssen die Mitgliedstaaten insbesondere ihre Mitteilungen durch eine Risikobewertung untermauern, aus der hervorgeht, dass die geplante Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen ein letztes Mittel darstellt, und in der erläutert wird, auf welche Art und Weise die Kontrollen an den Binnengrenzen helfen würden, die ermittelte Bedrohung zu beseitigen. Ferner ist die Kommission nunmehr zur Abgabe einer

([1]) Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

Stellungnahme verpflichtet, wenn die Kontrollen an den Binnengrenzen mehr als sechs Monate andauern. Die Bestimmungen über das „Konsultationsverfahren" im Anschluss an die Stellungnahme der Kommission werden ebenfalls geändert, um der neuen Rolle der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Europols Rechnung zu tragen und um sicherzustellen, dass die Ergebnisse solcher Konsultationen, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung der benachbarten Mitgliedstaaten, gebührend berücksichtigt werden. All diese Änderungen sollen dafür sorgen, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur genutzt wird, wenn und solange dies notwendig und gerechtfertigt ist.

(7) Die vorgeschlagenen Änderungen am Schengener Grenzkodex stützen sich auf die derzeit geltenden Bestimmungen. Solange die vorstehend dargelegte Änderung des Schengener Grenzkodexes noch nicht angenommen wird, ist es außerordentlich wichtig, dass alle Mitgliedstaaten, die die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigen, die Anforderungen der aktuellen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes vollumfänglich erfüllen; danach sind die Mitgliedstaaten, die diese Maßnahme nutzen möchten, bereits jetzt verpflichtet, zunächst Alternativen zu Grenzkontrollen zu prüfen und mit den benachbarten Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.

(8) Nach Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes sollte ein Mitgliedstaat, bevor er die vorübergehende Wiedereinführung oder Verlängerung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen beschließt, bewerten, inwieweit der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit mit einer derartigen Maßnahme voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist. Dabei trägt er unter anderem den voraussichtlichen Auswirkungen Rechnung, die diese Maßnahme auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben wird. Gezielte Kontrollen, die sich auf fortlaufend aktualisierte Risikoanalysen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse stützen, würden somit dazu beitragen, den größtmöglichen Nutzen aus den Kontrollen zu ziehen und ihre negativen Auswirkungen auf den freien Personenverkehr einzugrenzen.

(9) Den von den wieder eingeführten Kontrollen an den jeweiligen Grenzabschnitten betroffenen Mitgliedstaaten sollte die Möglichkeit gegeben werden, regelmäßig ihre Meinung hinsichtlich der Notwendigkeit dieser Kontrollen zum Ausdruck zu bringen, damit die Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Mitgliedstaaten organisiert und geprüft werden kann, ob die Maßnahmen im Verhältnis stehen zu den Ereignissen, die zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen geführt haben, und zu der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit. Die Mitgliedstaaten, die die Wiedereinführung dieser Kontrollen beschlossen haben, sollten die Meinung dieser Staaten berücksichtigen, wenn sie die Notwendigkeit der Kontrollen mit dem Ziel ihrer ständigen Anpassung an die jeweiligen Umstände prüfen und neu beurteilen.

(10) Nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe e des Schengener Grenzkodexes sollte der Mitgliedstaat, der Kontrollen an den Binnengrenzen wieder einführt oder verlängert, unter anderem Angaben zu den Maßnahmen übermitteln, die von den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der geplanten Grenzkontrollen ergriffen werden sollten. Ferner können nach Artikel 27 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes gemeinsame Sitzungen zwischen dem Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigt, den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere jenen, die von solchen Maßnahmen unmittelbar betroffen sind, und der Kommission stattfinden; Ziel dieser gemeinsamen Sitzungen ist es, gegebenenfalls eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu organisieren. Solche Kontakte mit den benachbarten Mitgliedstaaten sollten genutzt werden, um die Auswirkungen auf den freien Personenverkehr zu begrenzen.

(11) Da die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nur in Ausnahmefällen und nur als letztes Mittel genutzt werden darf, sollten die Mitgliedstaaten zunächst prüfen, ob andere Maßnahmen als Alternative zur Grenzkontrolle genutzt werden könnten, um die festgestellte Bedrohung zu beseitigen, und die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel beschließen, wenn diese für den grenzüberschreitenden Verkehr weniger einschränkenden Maßnahmen nicht ausreichen, um die festgestellten Bedrohungen zu beseitigen. Die betroffenen Mitgliedstaaten sollten in ihrer Mitteilung nach Artikel 27 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes die Ergebnisse dieser Überlegungen und die Gründe für die Entscheidung für Grenzkontrollen mitteilen.

(12) In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten alle notwendigen Anstrengungen unternehmen, um die Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (C(2017) 3349 final) vollständig umzusetzen.

(13) Diese Empfehlung sollte unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte umgesetzt werden.

(14) Diese Empfehlung sollte an alle Schengen-Staaten gerichtet sein, die durch Titel III der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates [1] gebunden sind —

[1] Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

BEGRENZUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE FREIZÜGIGKEIT

Um die richtige Balance zwischen dem notwendigen Schutz der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in den Mitgliedstaaten und den Vorteilen des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen herzustellen, sollten die Mitgliedstaaten, die die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigen, folgende Aspekte sorgfältig prüfen und regelmäßig evaluieren, wenn sie nach Artikel 26 des Schengener Grenzkodexes die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß den Artikeln 25 und 28 des Schengener Grenzkodexes bewerten:

a) die voraussichtlichen Auswirkungen, die diese Wiedereinführung auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben wird;

b) die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Wiedereinführung auf den Binnenmarkt.

Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten, die die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigen, in der Mitteilung nach Artikel 27 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes die Ergebnisse ihrer Bewertung der Auswirkungen der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf die Freizügigkeit und den Binnenmarkt mitteilen.

Die Mitgliedstaaten, die die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigen, sollten jegliche Maßnahmen unterlassen, die nicht aufgrund der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gerechtfertigt wären. So sollten sie beispielsweise die Grenzabschnitte, in denen Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder eingeführt werden, auf das Maß beschränken, das zur Abwehr der festgestellten Bedrohung unbedingt notwendig ist.

GEMEINSAME VERANTWORTUNG UND ZUSAMMENARBEIT

Um dieses Ziel — die Begrenzung der Auswirkungen auf den freien Personenverkehr — zu erreichen, sollten die Mitgliedstaaten, die die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigen,

a) die von der geplanten Wiedereinführung betroffenen Mitgliedstaaten lange im Voraus konsultieren;

b) eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit pflegen, die eine fortlaufende Überprüfung und Anpassung der Kontrollen ermöglicht, um den sich wandelnden Erfordernissen und Auswirkungen vor Ort Rechnung zu tragen;

c) bereit sein, sich — sofern dies erforderlich und gerechtfertigt ist — gegenseitig zu unterstützen, um eine wirksame Durchführung der Grenzkontrollen zu erreichen.

NUTZUNG ALTERNATIVER MAßNAHMEN

Um sicherzustellen, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen ein letztes Mittel darstellt, das nur dann eingesetzt wird, wenn der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nicht mit anderen Mitteln angemessen entgegengewirkt werden kann, sollten die Mitgliedstaaten die Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (C(2017) 3349 final) vollständig umsetzen.

Brüssel, den 3. Oktober 2017

Für die Kommission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Mitglied der Kommission