Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2024/268

17.1.2024

EMPFEHLUNG (EU) 2024/268 DER KOMMISSION

vom 23. November 2023

über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen stützt sich auf einen Rechtsrahmen mit Maßnahmen zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen sowie mit Maßnahmen im Bereich der Visum- und Rückkehrpolitik. Dieser Rahmen wurde entwickelt, um das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen auszugleichen, und muss mit einem wirksamen Management der Außengrenzen reibungslos zusammenspielen.

(2) Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einander zu unterstützen und eine enge und ständige Zusammenarbeit zu pflegen, ist in der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates ([1]) ausdrücklich festgelegt. Für das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums ist es ebenso wichtig, dass die Mitgliedstaaten einander bei den im Binnengrenzgebiet ergriffenen Maßnahmen unterstützen.

(3) Die Kommission verfolgt die Lage an den Binnengrenzen aufmerksam. In der Mitteilung „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ ([2]) hat die Kommission unter anderem eine Reihe zentraler Maßnahmen zur Stärkung und Förderung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten dargelegt. Die Schengen-Statusberichte 2022 ([3]) und 2023 ([4]) liefern einen Überblick über die von der Kommission in den letzten Jahren diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen und skizzieren die Schwerpunktbereiche, in denen Maßnahmen erforderlich sind, um eine strukturierte, koordinierte und gemeinsame europäische Reaktion auf gemeinsame Herausforderungen zu gewährleisten.

(4) Seit 2022 sind die Kontrollen an den Binnengrenzen Gegenstand eines intensiven Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten und dem Schengen-Koordinator ([5]). Sie stehen auch im Mittelpunkt des Schengen-Zyklus ([6]) und werden im Rahmen des Schengen-Barometers immer wieder im Schengen-Rat erörtert. Darüber hinaus hat die Kommission im Mai 2023 eine Konsultation ([7]) mit den Mitgliedstaaten, die längerfristig Kontrollen an den Binnengrenzen anwenden und solchen, die von diesen Kontrollen ([8]) betroffen sind, eingeleitet. Der Schengen-Koordinator beabsichtigt, den laufenden Dialog mit den Mitgliedstaaten fortzusetzen, um sie bei der Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen, und im Schengen-Rat regelmäßig über den aktuellen Stand und die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

([1]) Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj).

([2]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final vom 2.6.2021).

([3]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Schengen-Statusbericht 2022 (COM(2022) 301 final/2 vom 24.5.2022).

([4]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Schengen-Statusbericht 2023 (COM(2023) 274 final vom 16.5.2023).

([5]) Diese Stelle wurde von der Kommission im Juni 2022 eingerichtet.

([6]) Siehe die Schlussfolgerungen des Rates 6234/22 vom 23. Februar 2023, Ratsdokument 9802/22 vom 3. Juni 2022.

([7]) Im Nachgang zum Schreiben der slowenischen Behörden vom 26. April 2023, in dem diese ihre Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des österreichischen Beschlusses äußerten, die Binnengrenzkontrollen im Grenzabschnitt zu Slowenien ab dem 12. Mai 2023 zu verlängern.

([8]) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen, angenommen am [22. November 2023].

(5) Die Lage an den Binnengrenzen war jüngst auch Gegenstand zweier Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union: Ein erstes Urteil betraf die Fristen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen als Reaktion auf eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung ([9]) nach der Verordnung (EU) 2016/399, ein nachfolgendes Urteil betraf die Frage, welche Vorschriften auf irreguläre Migranten Anwendung finden, die an einer Grenzübergangsstelle, an der wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt wurden, einreisen wollen ([10]).

(6) In ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399, der am 14. Dezember 2021 angenommen wurde ([11]), schlug die Kommission eine Ausweitung des Instrumentariums von Maßnahmen vor, die anstelle von Kontrollen an den Binnengrenzen eingesetzt werden können, einschließlich der Maßnahmen, mit denen ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung begegnet werden könnte. Die vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich auf die Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission ([12]) zu Polizeikontrollen und zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und verdeutlichen, dass es weiterer Schritte bedarf, um als Reaktion auf Bedrohungen der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung die Nutzung alternativer Maßnahmen anstelle von Binnengrenzkontrollen weiter zu fördern.

(7) Basierend auf der Erkenntnis aus dem Dialog zwischen dem Schengen-Koordinator und den Mitgliedstaaten, dass die in der Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission empfohlenen Maßnahmen in Bezug auf verhältnismäßige Polizeikontrollen und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit nach wie vor Gültigkeit haben, angesichts der sich ständig wandelnden Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Schengen-Raum und unter Berücksichtigung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Rechtssachen C-368/20, C-369/20 und C-143/22, hält die Kommission es für angemessen, die Empfehlung (EU) 2017/820 auf der Grundlage der seit ihrer Annahme im Jahr 2017 gewonnenen Erkenntnisse und des vom Schengen-Koordinator durchgeführten Dialogs zu überprüfen und zu ergänzen. Angezeigt ist ferner ein Überblick über weitere, seit dem Jahr 2017 angenommene Empfehlungen, die im Hinblick auf die Art von Bedrohungen, die von den Mitgliedstaaten festgestellt wurden und zur Rechtfertigung der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen dienen, relevant sind.

(8) Im Schengen-Statusbericht 2023 wird dargelegt, dass die Stärkung der inneren Sicherheit des Schengen-Raums im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Drogenhandel ein vorrangiges Anliegen ist. Dem Schengen-Statusbericht 2023 zufolge hat der Dialog mit den Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor mit ernsthaften Bedrohungen ihrer inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung konfrontiert sind, die Maßnahmen erfordern. Er hat auch gezeigt, wie unterschiedlich die Maßnahmen sind, die bei den gemeldeten wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen zum Einsatz kommen. Die Unterschiede betreffen insbesondere die Häufigkeit und Intensität dieser Kontrollen sowie den Bezug zu weiteren Maßnahmen, die im Hinblick auf die festgestellten Bedrohungen ergriffen werden.

(9) Die vorliegende Empfehlung baut ferner auf der Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates ([13]) auf und soll die Wirkung verstärken, die die Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung erzielen. Die Empfehlung (EU) 2022/915 umfasst eine Reihe von Lösungen zur Beseitigung bestehender Hindernisse für die operative Zusammenarbeit und zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit, wenn Strafverfolgungsbeamte im Zuge von grenzüberschreitenden Nacheilen, Observationen, gemeinsamen Streifen und anderen gemeinsamen Einsatzformen in anderen Mitgliedstaaten tätig werden. Wie in den von den aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzen und der Kommission im Zusammenhang mit der Empfehlung (EU) 2022/915 organisierten Workshops hervorgehoben wurde, verfügen einige Mitgliedstaaten über eine Vielzahl bewährter Verfahren für die operative Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung — u. a. gemeinsame Polizeistationen, gemeinsame Streifen in Zügen, gemeinsame ständige operative Taskforces, für Einsätze vor Ort abrufbereite gemeinsame ständige Polizeieinheiten, die Nutzung von

([9]) Urteil des Gerichtshofs vom 26. April 2022, Landespolizeidirektion Steiermark, verbundene Rechtssachen C-368/20 und C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298.

([10]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2023, ADDE u. a., C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689, mit dem ein Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2019 (Arib u. a., C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220) weitgehend bestätigt wurde.

([11]) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (COM(2021) 891 final).

([12]) Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 79, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2017/820/oj).

([13]) Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung (ABl. L 158 vom 13.6.2022, S. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2022/915/oj).

Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, Technologien zur Durchführung von Polizeikontrollen ohne Verkehrsbeeinträchtigung, sichere grenzüberschreitende Kommunikationslösungen; die Kommission hat im Jahr 2023 gezielt Mittel zur Verfügung gestellt, um den Einsatz dieser Verfahren in der gesamten Union zu unterstützen. Andere Mitgliedstaaten sollten diese bewährten Verfahren in Situationen, in denen dies zweckdienlich ist, stets anwenden. Wie im Schengen-Statusbericht 2023 dargelegt, beabsichtigt die Kommission, auch künftig Mittel bereitzustellen, um die Verbreitung bewährter Verfahren in anderen Mitgliedstaaten zu beschleunigen.

(10) Diese Empfehlung sollte der wichtigen Rolle der Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere in Binnengrenzgebieten, Rechnung tragen. Mit der Empfehlung (EU) 2022/915 wird ihre Rolle gestärkt, und die Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates ([14]) sieht einen wirksamen Informationsaustausch mit den und über die Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll vor.

(11) Da die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) mittlerweile das wichtigste Instrument der Union bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität darstellt ([15]), sollte diese Empfehlung dem Rahmen Rechnung tragen, den EMPACT für die wirksame Bekämpfung krimineller Bedrohungen bietet.

(12) Darüber hinaus bedarf es verstärkter gemeinsamer Maßnahmen zur wirksameren Bekämpfung der Schleusung von Migranten und zur Bekämpfung der irregulären Migration in die Union und unerlaubter Migrationsbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Zusammenarbeit in diesen Bereichen sollte intensiviert werden. Der Migrationsdruck kann zu einer Intensivierung der Kontrollen in den Binnengrenzgebieten und gegebenenfalls — auf der Grundlage der Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/399 — zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen führen. Diese Kontrollen sollten jedoch nur durchgeführt werden, solange sie nicht durch weniger strenge Maßnahmen ersetzt werden können, und auf einer Risikoanalyse basieren.

(13) Es sollte betont werden, dass alle von den Strafverfolgungsbehörden ergriffenen Maßnahmen in verhältnismäßiger und diskriminierungsfreier Weise durchzuführen sind —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

1. **STRUKTURIERTE ZUSAMMENARBEIT AUF ALLEN EBENEN**

(1) Die Mitgliedstaaten sollten ihre enge Zusammenarbeit bei der Bekämpfung ernsthafter Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums auf allen politischen, administrativen und operativen Ebenen fortsetzen und verstärken.

(2) Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten ständige Kontaktstellen innerhalb der Behörden einrichten, die für die Reaktion auf ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zuständig sind, und einander sowie die Kommission gegebenenfalls über diese Kontaktstellen informieren.

Solche ständigen Kontaktstellen sollten sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene eingerichtet werden.

Die Tätigkeit der ständigen Kontaktstellen sollte an das Ausmaß der Bedrohungen angepasst sein und im Falle verstärkter Polizeikontrollen in den Binnengrenzgebieten einen häufigeren Austausch umfassen; das nationale Recht sollte hierfür die Grundlage bilden.

Die ständigen Kontaktstellen sollten

a) die Entwicklung der Bedrohungen beobachten und dazu insbesondere untereinander Risikoanalyseprodukte und Erkenntnisse austauschen, z. B. in Bezug auf

i) terroristische Bedrohungen;

ii) den Schmuggel von Feuerwaffen sowie anderen Kleinwaffen und leichten Waffen in Fahrzeugen;

iii) die Routen mit unerlaubten Migrationsbewegungen;

iv) den Drogenhandel;

([14]) Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj).

([15]) Schlussfolgerungen 7100/23 des Rates zur dauerhaften Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität: EMPACT 2022+, gebilligt vom Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 3936. Tagung vom 9. März 2023 (ELI: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/de/pdf).

v) die Vorgehensweisen von Einzelpersonen oder Personengruppen, die unter anderem in Verbindung stehen mit der Schleusung von Migranten oder dem Waffenschmuggel sowie mit Anbietern gefälschter Dokumente, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen;

b) mit Unterstützung der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) als Plattform der Union für kriminalpolizeiliche Informationen die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Bereich der Strafverfolgung über ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit verbessern und gemeinsame Analysekapazitäten nutzen, um die Arbeit der nationalen Ermittler bei grenzüberschreitenden strafrechtlichen Ermittlungen zu erleichtern.

(3) Beschließt ein Mitgliedstaat, vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Titel III Kapitel II der Verordnung (EU) 2016/399 wieder einzuführen, so sollten die von einer solchen Wiedereinführung betroffenen Mitgliedstaaten

a) regelmäßig bilaterale Zusammenkünfte der Kontaktstellen oder anderer betroffener Dienststellen organisieren mit dem Ziel,

i) die Entwicklung der festgestellten ernsthaften Bedrohungen zu überwachen, insbesondere durch den Austausch ihrer Risikoanalysen und Erkenntnisse über die festgestellten ernsthaften Bedrohungen;

ii) die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen zu den festgestellten ernsthaften Bedrohungen zu prüfen und die an den betreffenden Binnengrenzabschnitten und in den Binnengrenzgebieten angewandten Maßnahmen an die sich entwickelnden festgestellten ernsthaften Bedrohungen anzupassen, insbesondere hinsichtlich Standort, Häufigkeit und Intensität der Kontrollen, um eine Schließung grenzüberschreitender Straßen zu vermeiden, die sich auf das Funktionieren grenzüberschreitender Gemeinschaften und den Binnenmarkt auswirken könnte;

b) eng mit der Kommission zusammenarbeiten und insbesondere

i) dem Schengen-Koordinator auf Anfrage zeitnah alle relevanten Informationen zur Verfügung stellen;

ii) an den von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 27 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/399 durchgeführten Konsultationen teilnehmen, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern und die Verhältnismäßigkeit zwischen den ergriffenen Maßnahmen und den Ereignissen, die zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen geführt haben, sowie die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu prüfen, wobei der Rechtsprechung des Gerichtshofs ([16]) in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist.

2. AUSBAU DER KAPAZITÄTEN FÜR GEMEINSAME MAßNAHMEN

(4) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Kapazitäten für die Durchführung gemeinsamer und ergänzender Maßnahmen auf der Grundlage bilateraler oder multilateraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit weiter ausbauen.

(5) Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten

a) die bilateralen Abkommen und Vereinbarungen, die die Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung zwischen den zuständigen Behörden und den darin vorgesehenen Kontaktstellen bilden, überarbeiten und anpassen;

b) gemeinsame Risikoanalysen entwickeln, durch die unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Gegebenheiten ermittelt werden kann, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, um auf verschiedene Arten von ernsthaften Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu reagieren, und wie intensiv diese Maßnahmen sein müssen. So könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise in Erwägung ziehen, gegebenenfalls gemeinsam mit benachbarten Mitgliedstaaten einen speziell auf den jeweiligen Binnengrenzabschnitt zugeschnittenen Ansatz auszuarbeiten, der einen Überblick über die spezifischen, auf die Merkmale der festgestellten ernsthaften Bedrohungen abgestimmten Maßnahmen bietet. Ein solcher maßgeschneiderter Ansatz könnte beispielsweise dazu dienen, umfangreichen unerlaubten Migrationsbewegungen irregulärer Migranten sowie terroristischen Bedrohungen und dem Drogenhandel entgegenzuwirken und den Schmuggel von Feuerwaffen sowie anderen Kleinwaffen und leichten Waffen zu verhindern und einzudämmen, was eine spezifische gemeinsame Risikoanalyse erfordert;

([16]) Insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 26. April 2022, Landespolizeidirektion Steiermark, verbundene Rechtssachen C-368/20 und C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298, Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2019, Arib u. a., C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220 und Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2023, ADDE u. a., C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

c) für die erforderlichen Ressourcen, Ausrüstungen und Kompetenzen für gemeinsame Streifen und gemischte Polizeieinheiten sorgen. Solche gemeinsamen Streifen und gemischten Polizeieinheiten sollten insbesondere befugt sein, Maßnahmen zur Aufdeckung und Beschlagnahme versteckter Feuerwaffen sowie anderer Kleinwaffen und leichter Waffen in Fahrzeugen sowie zur Identifizierung von Personen oder Personengruppen zu ergreifen, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit und/oder der öffentlichen Ordnung darstellen. Unter Beachtung der in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegten Bedingungen sollten solche gemeinsamen Streifen und gemischten Polizeieinheiten in einem Gebiet eingesetzt werden dürfen, das so groß wie erforderlich ist; dieses Gebiet sollte unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und auf der Grundlage der Risikoanalyse festgelegt werden, ohne dass Binnengrenzgebiete ausgeschlossen werden, solange die betreffenden Einsätze nicht Grenzkontrollen gleichwertig sind.

3. BESTMÖGLICHE NUTZUNG DER DURCH DIE EMPFEHLUNG (EU) 2022/915 GEBOTENEN MÖGLICHKEITEN

(6) Die Mitgliedstaaten sollten

a) alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Empfehlung (EU) 2022/915 im Zusammenhang mit der Bekämpfung ernsthafter Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Schengen-Raum umzusetzen, indem sie

i) die technischen, rechtlichen und operativen Mittel und Instrumente bereitstellen oder annehmen, die für die Durchführung gemeinsamer Streifen und den Einsatz gemischter Polizeieinheiten sowie für Nacheilen und grenzüberschreitende Observationen in Binnengrenzgebieten erforderlich sind;

ii) Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll einrichten oder verstärken, um die Zusammenarbeit in Binnengrenzgebieten zu verbessern;

b) wie im Umsetzungsfahrplan der Ratsgruppe „Strafverfolgung“ dargelegt die in anderen Mitgliedstaaten vorhandenen bewährten Verfahren für die operative polizeiliche Zusammenarbeit nutzen;

c) die verfügbaren Unionsmittel nutzen, um

i) transnationale Projekte zur operativen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung mit europäischem Mehrwert zu entwickeln;

ii) den Einsatz bewährter Verfahren zu verstärken.

4. VERSTÄRKUNG GEMEINSAMER MAßNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHLEUSUNG VON MIGRANTEN

(7) Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um

a) gemeinsame Ermittlungen zu ausgewählten hochrangigen Zielen und mit hohem Risiko behafteten kriminellen Netzen zu verstärken;

b) gezielte gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen in bestimmten Binnengrenzgebieten einzuführen und zu nutzen;

c) Informationen über Trends in Bezug auf unerlaubte Migrationsbewegungen mit anderen betroffenen Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Europol systematisch auszutauschen und gegebenenfalls in den Lagebildern von Eurosur Ereignisse zu melden und Analysen darzulegen. ([17])

(8) Europol und die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sollten die unter Nummer 7 Buchstabe a genannten gemeinsamen Ermittlungen durch spezielle operative Taskforces im Rahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) unterstützen.

(9) Europol sollte Ermittlungen bei Schleuserstraftaten im Zusammenhang mit den unter Nummer 7 Buchstabe b genannten Operationen unterstützen.

([17]) Gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2021/581 der Kommission vom 9. April 2021 über die Lagebilder des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (ABl. L 124 vom 12.4.2021, S. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/581/oj).

5. NUTZUNG DER BESTEHENDEN MÖGLICHKEITEN IM BEREICH DER RÜCKKEHR/RÜCKFÜHRUNG ZUR BEKÄMPFUNG UNERLAUBTER MIGRATIONSBEWEGUNGEN

(10) Die Mitgliedstaaten sollten die festgestellten umfangreichen unerlaubten Migrationsbewegungen, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen können, wirksam bekämpfen und verhindern.

Die Mitgliedstaaten sollten die einschlägigen Instrumente im Bereich der Rückkehr im Einklang mit der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([18]) nutzen, insbesondere durch die Umsetzung der Empfehlungen (EU) 2017/820, (EU) 2017/432 ([19]) und (EU) 2023/682 ([20]) der Kommission.

(11) Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten

a) Drittstaatsangehörige, die durch ihr Hoheitsgebiet gereist sind, bevor sie in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wurden, wieder aufnehmen, indem sie

i) die Bestimmungen der am 13. Januar 2009 bestehenden bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG anwenden, insbesondere zwischen benachbarten Mitgliedstaaten;

ii) alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, einschließlich der Festlegung der operativen Verfahren zwischen den zuständigen Behörden, um sicherzustellen, dass Rückkehrverfahren zügig abgeschlossen werden;

iii) prüfen, ob angesichts der Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-444/17 und C-143/22 eine Neuaushandlung oder Verlängerung der am 13. Januar 2009 bestehenden bilateralen Abkommen und Vereinbarungen nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG notwendig ist;

b) für die an den Kontrollen an den Binnengrenzen beteiligten Dienststellen die erforderlichen Schulungen (unter anderem zu den Grundrechten) vorsehen, um sicherzustellen, dass die sich aus der Richtlinie 2008/115/EG ergebenden Verpflichtungen jederzeit erfüllt werden.

(12) Wird ein Drittstaatsangehöriger nicht gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG von einem anderen Mitgliedstaat wieder aufgenommen und ergibt eine Überprüfung im Schengener Informationssystem bei Polizeikontrollen oder wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen, dass gegen einen Drittstaatsangehörigen bereits zuvor in einem anderen Mitgliedstaat eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, so sollten die Mitgliedstaaten Schritte unternehmen, um

a) die zuvor von dem anderen Mitgliedstaat erlassene Rückkehrentscheidung im Einklang mit der Empfehlung (EU) 2023/682 gegenseitig anzuerkennen und die Person gemäß der Richtlinie 2008/115/EG abzuschieben.

b) Ist eine gegenseitige Anerkennung einer Rückkehrentscheidung gemäß der Empfehlung (EU) 2023/682 nicht möglich, so sollten sich die Mitgliedstaaten mit dem Mitgliedstaat, der zuvor eine Rückkehrentscheidung gegen denselben Drittstaatsangehörigen erlassen hat, in Verbindung setzen, um alle einschlägigen Informationen zu erhalten, die sie im Rahmen des Rückkehrverfahrens gemäß der Richtlinie 2008/115/EG und insbesondere zur Bewertung der Fluchtgefahr berücksichtigen könnten.

6. MAßNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG UNERLAUBTER MIGRATIONSBEWEGUNGEN

(13) Mitgliedstaaten, die mit unerlaubten Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten konfrontiert sind, sollten in erster Linie die Polizeikontrollen in den Binnengrenzgebieten verstärken. Jeder gemäß Titel III Kapitel II der Verordnung (EU) 2016/399 gefasste Beschluss zur vorübergehenden Wiedereinführung von

([18]) Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

([19]) Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 66 vom 11.3.2017, S. 15, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2017/432/oj).

([20]) Empfehlung (EU) 2023/682 der Kommission vom 16. März 2023 über die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und die Beschleunigung von Rückführungen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 86 vom 24.3.2023, S. 58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/682/oj).

Kontrollen an den Binnengrenzen aufgrund unerlaubter Migrationsbewegungen, die in Ausnahmesituationen eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung darstellen können, sollte mit geeigneten Mitigationsmaßnahmen einhergehen und ständig überprüft werden, damit diese Kontrollen auf der Grundlage einer Risikoanalyse so früh wie möglich durch verstärkte Polizeikontrollen und Maßnahmen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit ersetzt werden können.

7. VERSTÄRKUNG GEMEINSAMER MAßNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG VON TERRORISMUS UND GRENZÜBERSCHREITENDER ORGANISIERTER KRIMINALITÄT

(14) Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 9. März 2023 zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022-2025 ([21]) sollten die Mitgliedstaaten ihr Engagement im Rahmen von EMPACT und den verschiedenen zugehörigen operativen Aktionsplänen zur Umsetzung der Prioritäten der Union für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität überprüfen und verstärken.

(15) Die Mitgliedstaaten sollten die in der Richtlinie (EU) 2023/977 vorgesehenen Möglichkeiten für einen wirksamen Informationsaustausch mit den und über die Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll nutzen und gleichzeitig die zentralen Kontaktstellen sowie Europol umfassend auf dem Laufenden halten.

8. ANWENDUNG VON MITIGATIONS MAßNAHMEN

(16) Die Mitgliedstaaten sollten die Auswirkungen aller Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den ernsthaften Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit entgegenzuwirken, begrenzen.

(17) Die Mitgliedstaaten sollten

a) den Einsatz systematischer Kontrollen als letztes Mittel auf Ausnahmesituationen beschränken;

b) mobilen Kontrollen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten den Vorzug gegenüber statischen Kontrollen an festen Orten geben;

c) verstärkt moderne Technologien und Passagierdaten nutzen, um die Kontrollen mittels eines risikobasierten und datengestützten Ansatzes gezielter durchführen zu können.

(18) In Ausnahmefällen, in denen beschlossen wird, auf systematische Kontrollen und Kontrollen an festen Orten gemäß der Verordnung (EU) 2016/399 zurückzugreifen, sollte ein solcher Beschluss im Voraus mit dem benachbarten Mitgliedstaat erörtert werden und auf einer gemeinsamen Risikoanalyse beruhen.

(19) Der Mitgliedstaat, der bei der Wiedereinführung vorübergehender Kontrollen an den Binnengrenzen systematische Kontrollen und Kontrollen an festen Orten durchführt, sollte ausreichend Personal und Ausrüstung bereitstellen, um die Auswirkungen der Kontrollen auf den Verkehrsfluss und die Verfügbarkeit aller grenzüberschreitenden Verbindungen zu begrenzen.

(20) Die Organisation des Verkehrs und der Ressourcen während der systematischen Kontrollen und Kontrollen an festen Orten sollte entsprechend angepasst werden (beispielsweise sollten an den Straßenrändern getrennte Fahrspuren eingerichtet werden).

(21) Bei Schwierigkeiten mit den erforderlichen Ressourcen sollte sich der betreffende Mitgliedstaat an den betreffenden benachbarten Mitgliedstaat wenden, um sich auf den Einsatz ergänzender Maßnahmen zu einigen.

9. FOLLOW-UP

(22) Die Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin eng mit dem Schengen-Koordinator zusammenarbeiten und bei der Umsetzung dieser Empfehlung von ihm unterstützt werden; der Schengen-Koordinator wiederum wird den laufenden Dialog mit den Mitgliedstaaten fortsetzen und im Schengen-Rat regelmäßig über den aktuellen Stand und die erzielten Fortschritte Bericht erstatten.

([21]) Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022-2025 (Dokument 7101/23).

Brüssel, den 23. November 2023

Für die Kommission
Ylva JOHANSSON
Mitglied der Kommission