

Brüssel, den 27.11.2014
COM(2014) 711 final

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

**Sechster Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums
1. Mai - 31. Oktober 2014**

1. EINLEITUNG

Wie von der Kommission am 16. September 2011 in ihrer Mitteilung über die Stärkung des Schengen-Systems¹ angekündigt und vom Rat am 8. März 2012 bekräftigt, legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Halbjahresberichte über das Funktionieren des Schengen-Raums vor. Der sechste Bericht bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2014.

2. LAGEBILD

2.1. Lage an den Außengrenzen des Schengen-Raums

Zwei wesentliche Entwicklungen haben den Berichtszeitraum geprägt: erstens die anhaltende Migration über das Mittelmeer nach Europa, die während der Sommermonate ihren Höhepunkt erreichte und weiterhin Menschenleben forderte, und zweitens erhebliche Wanderungsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums, da die nach Italien gelangten Personen versuchen, in andere Mitgliedstaaten einzureisen.

Die Gesamtzahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte hat im Berichtszeitraum (Mai – Oktober 2014) deutlich zugenommen. Zurückzuführen ist diese Zunahme auf eine nie da gewesene Zahl von durch Italien gemeldeten irregulären Grenzübertritten (fast sechsmal mehr Fälle im Zeitraum Mai – Juli 2014 als in Italien im selben Zeitraum des Vorjahres entdeckt wurden²). Insgesamt³ gab es 81 270 Fälle in den ersten drei Monaten des Berichtszeitraums (Mai – Juli 2014, d. h. in den Monaten, für die die Daten zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts vorlagen). Dies sind über 2,5-mal mehr Fälle als in denselben Monaten des Jahres 2013, als diese Zahl bei 31 406 lag, und sogar mehr Fälle als im gleichen Zeitraum des Jahres 2011.

Italien meldete die bei Weitem höchste Zahl von Festnahmen im Zeitraum Mai – Juli 2014, an zweiter Stelle folgt Griechenland. Die meisten der während dieser drei Monate aufgespürten Personen waren syrische oder eritreische Staatsangehörige.

Der zentrale Mittelmeerraum war im Zeitraum Mai – Juli 2014 die am häufigsten genutzte Route und wies gegenüber demselben Zeitraum des Jahres 2013 einen beinahe fünffachen Anstieg der Fälle (auf über 48 000) auf.⁴ Die östliche Mittelmeerroute wurde am zweithäufigsten genutzt, und die Zahl der Aufgriffe an dieser Route hat sich im Vergleich

¹ KOM(2011) 561 endg.

² Die Operation „Mare Nostrum“ der italienischen Marine begann im Oktober 2013.

³ Sofern nichts anderes angegeben wurde, stammen die Daten in Abschnitt 2 vom Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse (System für Informationsaustausch) und beziehen sich auf den Schengen-Raum sowie auf 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 zeitweiligen Außengrenzen) registriert wurden. Die Zahlen für Kroatien sind ab dem Tag des EU-Beitritts eingerechnet.

⁴ Obwohl Apulien und Kalabrien bei den Zahlen für diese Route generell nicht eingerechnet sind, wurden einige der im Zuge der Operation „Mare Nostrum“ aufgespürten Migranten (wegen logistischer Probleme in Sizilien) in Aufnahmezentren in Apulien und Kalabrien gebracht und folglich in den Zahlen für diese Region berücksichtigt.

zum selben Zeitraum des Jahres 2013 wegen der Zunahme der illegalen Grenzübertritte an den griechischen Grenzen mehr als verdoppelt, während die Zahl der irregulären Grenzübertritte an den bulgarischen Grenzen stabil geblieben ist. Die Route über Apulien und Kalabrien wurde am dritthäufigsten genutzt, wobei sich die Zahl der Aufgriffe auf über 13 000 beläuft und sich damit nahezu verneunfacht⁵ hat. Die Migrationsströme an der Westbalkanroute haben sich nahezu um das Dreifache verringert; so beläuft sich die Zahl der Aufgriffe an dieser Route wegen eines drastischen Rückgangs der Zahl der irregulären Grenzübertritte an den ungarischen Grenzen auf rund 3 300.

Im Vorfeld der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ (5. Juni 2014) veröffentlichte die Kommission eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean“⁶ (Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force), in der sie einen Überblick über die konkreten Schritte vorlegte, die bisher unternommen wurden, um die Migrations- und Asylströme zu bewältigen und um zu verhindern, dass Migranten im Mittelmeer ums Leben kommen.

Die Kommission überwachte weiterhin die Situation in Bulgarien und Italien hinsichtlich der Verbesserung der Asylsysteme dieser Länder und wird auch künftig in Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten kontrollieren, ob der Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung auf der Grundlage von Artikel 33 der Dublin-III-Verordnung⁷ angewandt werden muss. Des Weiteren setzt Griechenland den Nationalen Aktionsplan für Asyl und Migration um, der im Dezember 2014 ausläuft.⁸ Diese Mitgliedstaaten haben zwar erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Lage zu stabilisieren und zu verbessern, dennoch bedarf es weiterer Fortschritte.

Seit Ausbruch der Krise in der Ukraine hat sich die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte an der betreffenden Landaußengrenze kaum verändert; sie liegt weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Dennoch ist die Zahl der Asylanträge kontinuierlich gestiegen. So lag die Zahl der Asylanträge ukrainischer Staatsangehöriger in den EU-Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern im Zeitraum Mai - Juli 2014 über 2 500 (und war damit mehr als zwölfmal so hoch wie im selben Zeitraum des Jahres 2013). Ein gewisser Anstieg war auch bei den irregulären Aufenthalten ukrainischer Staatsbürger zu verzeichnen.

⁵ Dieser beachtliche Anstieg ist allerdings vor allem auf den in Fußnote 4 erläuterten Migrantentransfer vom Juni und Juli 2014 zurückzuführen.

⁶ SWD(2014) 173 final.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Durch den Mechanismus sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, besondere Belastungen für ihr jeweiliges Asylsystem zu bewältigen oder Mängel in diesem System zu beheben, sich solidarisch zu zeigen und Asylsuchenden, die in diesen Mitgliedstaaten internationalen Schutz beantragen, zu helfen.

⁸ Im Oktober nahm die Kommission eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung des Stands der Umsetzung des Plans (SWD(2014) 316 final) an.

Trotz des relativ geringen Zustroms von Asylbewerbern und der relativ wenigen irregulären Grenzübertritte ukrainischer Staatsangehöriger sollten die Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen die Ereignisse und insbesondere deren Auswirkungen auf die Sicherheit der EU und des Schengen-Raums gebührend berücksichtigen.

Was die ausländischen Kämpfer anbelangt, die aus Syrien in die EU zurückkehren, so ist sich die Kommission bewusst, dass die Mitgliedstaaten vor einer großen Herausforderung stehen, insbesondere wenn es darum geht, die betreffenden Personen an den Außengrenzen aufzuspüren. Die Kommission ist zuversichtlich, dass dieser Bedrohung mit dem vorhandenen Rechtsrahmen sowohl im Hinblick auf Personenkontrollen als auch im Hinblick auf die Überprüfung der Reisedokumente wirksam begegnet werden kann; dieser Rechtsrahmen sollte voll ausgeschöpft werden. Die Kommission arbeitet daher mit den Mitgliedstaaten zusammen, um ein gemeinsames Konzept dafür zu entwickeln, wie die Möglichkeiten des Unionsrechts am besten genutzt werden können.

2.2. Lage im Schengen-Raum

Im Zeitraum Mai – Juli 2014 erhöhte sich die Zahl der Fälle von irregulärem Aufenthalt (108 712 Fälle) um 35 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Jahres 2013. Schweden hatte, gefolgt von Deutschland, Frankreich und Spanien, in diesem Zeitraum die meisten Fälle zu verzeichnen.

Wie im fünften Halbjahresbericht erwähnt, hat das Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse in diesem Jahr mit der Erfassung von Daten zu Sekundärbewegungen begonnen. Eine Reihe von Ländern (Bulgarien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Island, Malta, Portugal, Zypern und der Nicht-Schengen-Staat Irland) haben dazu noch keine Daten vorgelegt (Stand: Oktober 2014). Darüber hinaus haben viele Mitgliedstaaten unvollständige Daten übermittelt, so dass sich die Migrationsrouten nicht zurückverfolgen lassen und damit das eigentliche Ziel nicht erreicht werden kann. Es ist äußerst wichtig, dass sich alle Mitgliedstaaten in vollem Umfang an dieser Datenerhebung beteiligen, da sonst nur eine Teilanalyse möglich ist.

Die Aktion „Mos Maiorum“, bei der unlängst Informationen über die Migrationsströme in der EU bzw. im Schengen-Raum zusammengetragen wurden, fand vom 13. bis zum 26. Oktober 2014 statt. Sie erfolgte im Rahmen des italienischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union (wie sieben frühere Maßnahmen, die ebenfalls unter der Verantwortung der jüngsten Ratsvorsitze durchgeführt worden waren). Ziel der vor allem gegen illegale Grenzübertritte gerichteten Aktion war es, die organisierten kriminellen Gruppen, die die irreguläre Migration in die EU erleichtern, zu schwächen. Zusammengetragen wurden Informationen zu den Hauptrouten irregulärer Migranten und zu den Vorgehensweisen krimineller Netze, die Menschen in die EU einschleusen, sowie zu Sekundärbewegungen. Die Ergebnisse der Operation werden im nächsten Halbjahresbericht dargelegt.

3. ANWENDUNG DER BESTIMMUNGEN DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

3.1. Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen in Einzelfällen

Gemäß Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes⁹ kann ein Mitgliedstaat im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit ausnahmsweise an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen, deren Dauer nicht über das Maß hinausgehen darf, das unbedingt erforderlich ist, um gegen die schwerwiegende Bedrohung vorzugehen. Im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2014 wurde in drei Fällen von dieser Regelung Gebrauch gemacht: vom 1. bis zum 6. Juni in Belgien (anlässlich des G7-Gipfels), vom 24. bis zum 31. Juli 2014 in Norwegen (wegen einer terroristischen Bedrohung) und vom 31. August bis zum 3. September in Estland (anlässlich des Besuchs des US-Präsidenten). Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts sind lediglich die Ergebnisse der vorübergehenden Wiedereinführung der Grenzkontrollen in Norwegen bekannt: Über 165 000 Personen wurden kontrolliert; 17 von ihnen wurde die Einreise verweigert, 5 Personen wurden festgenommen, und 12 Personen beantragten Asyl. Nach Einschätzung der norwegischen Behörden war die Maßnahme angesichts der ermittelten Bedrohung erforderlich und angemessen und hatte eine wichtige präventive Wirkung, die zur Sicherheit der norwegischen Gesellschaft und Interessen beitrug. Wenn die Ergebnisse dieser Maßnahmen in den anderen beiden Ländern vorliegen, werden sie im nächsten Halbjahresbericht zusammengefasst. Die Mitgliedstaaten werden daran erinnert, dass gemäß Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes in dem Bericht über die Ergebnisse der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen insbesondere die erste Bewertung und die Einhaltung der in den Artikeln 23a, 25 und 26a des Kodexes genannten Kriterien, die Durchführung der Kontrollen, die praktische Zusammenarbeit mit den benachbarten Mitgliedstaaten, die Auswirkungen auf den freien Personenverkehr und die Wirksamkeit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen, einschließlich einer Ex-post-Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung der Grenzkontrollen, darzustellen sind.

In der Zwischenzeit veröffentlichten die niederländischen Behörden den Bericht über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vom 14. bis zum 28. März 2014 (anlässlich des Gipfeltreffens über nukleare Sicherheit in Den Haag). Über 44 000 Menschen wurden kontrolliert; 188 Personen wurde aus verschiedenen Gründen die Einreise verweigert, 115 Personen wurden festgenommen, und 39 Personen beantragten Asyl. Den niederländischen Behörden zufolge hat die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zur inneren Sicherheit beigetragen und eine wichtige präventive Wirkung während des Gipfeltreffens entfaltet, das ohne nennenswerte Zwischenfälle vonstattenging.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013.

3.2. Wahrung der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen

Zwei Aspekte des Schengen-Besitzstands, die häufig von mutmaßlichen Verstößen betroffen sind, sind 1) die Frage, ob die Durchführung von Polizeikontrollen in der Nähe einer Binnengrenze die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat (Artikel 21 Buchstabe a des Schengener Grenzkodexes), und 2) die Verpflichtung, alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr, zum Beispiel Geschwindigkeitsbeschränkungen an den Straßenübergängen der Binnengrenzen zu beseitigen (Artikel 22 des Schengener Grenzkodexes). Im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2014 setzte die Kommission ihre Untersuchungen in vier Fällen (Belgien, Italien, Österreich und Slowenien) fort, in denen möglicherweise gegen die Bestimmungen zur Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, insbesondere zur Beseitigung der Hindernisse für den flüssigen Verkehr, verstoßen wurde. Eine Untersuchung (in Bezug auf Deutschland) wurde abgeschlossen; im Oktober 2014 wurde Deutschland ein Aufforderungsschreiben wegen der mutmaßlichen Nichteinhaltung von Artikel 20 und Artikel 21 Buchstabe a des Schengener Grenzkodexes durch die Bundespolizei übermittelt. Schließlich stellte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die tschechischen Rechtsvorschriften ein, die Beförderungsunternehmen zur Durchführung systematischer Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen verpflichteten,¹⁰ da die Tschechische Republik ihre Rechtsvorschriften dahingehend änderte, dass sie mit dem EU-Recht vereinbar sind.

3.3. Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur)

Im Verlauf des Berichtszeitraums wurden die notwendigen Vorbereitungen getroffen, damit das Europäische Grenzüberwachungssystem bis 1. Dezember 2014 von ursprünglich 19 auf alle 30 Schengen-Länder ausgedehnt werden kann. Im Laufe des Jahres 2014 haben die betreffenden elf Länder nationale Koordinierungszentren eingerichtet und alle Schengen-Länder bei der weiteren Ausarbeitung ihrer nationalen Lagebilder Fortschritte erzielt. Die Agentur Frontex wird die zusätzlichen elf Zentren voraussichtlich bis Ende November 2014 an das Eurosur-Kommunikationsnetz anschließen; sie hat ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und dem Satellitenzentrum der EU bei der Erbringung von Dienstleistungen und der Bereitstellung von Informationen auf EU-Ebene (zum Beispiel Schiffsmeldesysteme und Satellitenaufnahmen) intensiviert. Die Kommission, Frontex und die Mitgliedstaaten haben die Vorbereitungen für ein Handbuch fortgesetzt, das technische und operative Leitlinien für die Anwendung und Verwaltung von Eurosur enthält. Dieses Handbuch wird die Kommission 2015 annehmen.

Im Berichtszeitraum konnte durch im Rahmen der Eurosur-Kooperation erfolgte Satellitenaufnahmen erstmals das Leben von Migranten gerettet werden. Dank der im Rahmen von Eurosur mit Unterstützung eines FP7-Projekts erstellten Satellitenaufnahmen konnte am 16./17. September im Mittelmeer ein Schlauchboot mit 38 Menschen lokalisiert und konnten die Bootsinsassen, darunter acht Frauen und drei Kinder, gerettet werden, die drei Tage auf offener See außerhalb des Gebiets getrieben waren, in dem ursprünglich Such- und Rettungsmaßnahmen für das Boot eingeleitet worden waren.

¹⁰ Die Einzelheiten sind dem fünften Halbjahresbericht zu entnehmen.

3.4. Mutmaßliche Verstöße gegen andere Vorschriften des Schengen-Besitzstands

Im Berichtszeitraum schloss die Kommission eine Untersuchung ab (dabei ging es darum, dass an einer bulgarischen Grenzübergangsstelle an der Grenze zwischen Griechenland und Bulgarien die im Schengener Grenzkodex festgelegten Voraussetzungen angeblich nicht erfüllt wurden) und forderte in einem neuen Fall in Bezug auf die estnischen Landgrenzen Informationen an (der Fall betrifft die im Zusammenhang mit den Artikeln 5 und 7 des Schengener Grenzkodexes bei Grenzübertreten vorgeschriebenen Bedingungen). Darüber hinaus setzte die Kommission ihre Nachforschungen bezüglich der Griechenland und Bulgarien vorgeworfenen Push-back-Praktiken an den EU-Außengrenzen fort und leitete eine Untersuchung wegen angeblicher Schnellabschiebungen aus Spanien (Ceuta und Melilla) ein.

In Bezug auf die weiterhin eingehenden Beschwerden über übermäßige Wartezeiten aufgrund von Kontrollen durch die spanischen Behörden an der Grenze zu Gibraltar richtete die Kommission im Anschluss an eine Besichtigung vor Ort Empfehlungen an Spanien und das Vereinigte Königreich, wonach die Verkehrslage an dieser Grenze zu verbessern und gegen den Schmuggel von Tabakwaren vorzugehen ist (die Einzelheiten sind dem fünften Halbjahresbericht zu entnehmen). Spanien und das Vereinigte Königreich haben der Kommission mitgeteilt, dass sie eine Reihe von Maßnahmen eingeführt haben oder einzuführen beabsichtigen, um diesen Empfehlungen nachzukommen. Um die Schritte besser beurteilen zu können, die die Behörden beider Länder zur Umsetzung der Empfehlungen eingeleitet haben, führte die Kommission eine zweite Besichtigung vor Ort durch. Am 30. Juli 2014 wurden zusätzliche Empfehlungen an beide Länder gerichtet, wonach die Fahrzeug- und Passagierströme besser zu steuern sind und der Schmuggel von Tabakwaren wirksamer zu bekämpfen ist. Die Kommission wird die Situation weiterhin aufmerksam beobachten und insbesondere verfolgen, wie die beiden Mitgliedstaaten die Empfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung der Situation von EU-Bürgern, die diese Grenze täglich überschreiten, umsetzen.

Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) in nationales Recht

Seit dem vorausgegangenen Bericht hat Island als letztes Schengen-Land mitgeteilt, dass die Richtlinie vollständig in nationales Recht umgesetzt worden ist. Die meisten der im Zusammenhang mit der Umsetzung in Mitgliedstaaten aufgetretenen Probleme wurden durch Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften gelöst. Die Kommission verfolgt nach wie vor systematisch alle festgestellten Mängel und leitet erforderlichenfalls Untersuchungen ein. Sie konzentriert sich vor allem auf die verbleibenden Umsetzungsdefizite in mehreren Mitgliedstaaten (dabei geht es unter anderem um die Haftbedingungen und um das Fehlen von Systemen zur unabhängigen Überwachung von Rückführungen). In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Kommission, in den kommenden Monaten Vertragsverletzungsverfahren gegen einige Mitgliedstaaten einzuleiten. Darüber hinaus besteht in vielen Mitgliedstaaten insofern Raum für Verbesserungen, als Haftalternativen systematischer eingesetzt werden könnten und die freiwillige Rückkehr stärker gefördert werden könnte.

Durchführung der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr (EG Nr. 1931/2006)

Die Kommission überwacht die Durchführung der Regelung für den kleinen Grenzverkehr seit deren Inkrafttreten im Jahr 2006. Im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen, die die Mitgliedstaaten mit den angrenzenden Drittländern geschlossen haben, setzte die Kommission die Untersuchung in Bezug auf Slowenien fort, eröffnete eine neue Untersuchung in Bezug auf Kroatien und leitete in zwei Vertragsverletzungsfällen (Lettland und Polen) weitere Schritte ein.

3.5. Im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus ermittelte Schwachstellen

Im Rahmen des bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus¹¹ wird die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten regelmäßig von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats des Rates und der Kommission evaluiert.

Im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2014 wurden Schengen-Evaluierungen im Bereich Luftgrenzen, Visa, Datenschutz und SIS/SIRENE in der Schweiz durchgeführt. Die Berichte, die derzeit fertiggestellt werden, werden wahrscheinlich sowohl positive als auch negative Anmerkungen und Empfehlungen enthalten, unter anderem zur Beschleunigung der vollständigen Umsetzung der SIS-II-Ausschreibungskategorien und -funktionalitäten (da die Schweiz plant, die Umsetzung des SIS II erst im zweiten Halbjahr 2016 – also über drei Jahre nach Inbetriebnahme des Systems – parallel zur Hochrüstung des nationalen Polizeisystems abzuschließen).

Die Vorbereitungen für den neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus sind bereits im Gange. Im Einklang mit der Verordnung 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands¹² wurde der Standard-Evaluierungsfragebogen im Juli 2014 angenommen.¹³ Im Oktober wurde das jährliche Evaluierungsprogramm für 2015 auf der Grundlage des mehrjährigen Evaluierungsprogramms für den Zeitraum 2014 – 2019¹⁴ unter Berücksichtigung der von Frontex durchgeführten Risikoanalyse sowie der von den zuständigen EU-Agenturen und -Einrichtungen wie Europol und der Grundrechteagentur bereitgestellten Informationen genehmigt. Die ersten Evaluierungen im Rahmen des neuen Mechanismus (in Bezug auf angekündigte Ortsbesichtigungen) werden im Februar 2015 beginnen. In der Zwischenzeit wird ein besonderer Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der Fortbildung für Evaluierungsexperten gelegt. So sollen unter anderem die bestehenden Lehrpläne aktualisiert werden, indem bisher nicht erfasste Aspekte wie Rückkehr/Rückführung darin aufgenommen werden.

¹¹ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹² ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

¹³ Durchführungsbeschluss C(2014) 4657 final der Kommission vom 11. Juli 2014 zur Erstellung eines Standard-Fragebogens gemäß Artikel 9 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.

¹⁴ Durchführungsbeschluss C(2014) 3683 final der Kommission vom 18. Juni 2014 zur Festlegung des mehrjährigen Evaluierungsprogramms für den Zeitraum 2014 – 2019 gemäß Artikel 5 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.

3.6. Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien

Der Rat sah sich bisher nicht in der Lage, über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien zu entscheiden. Die Kommission unterstützt weiterhin uneingeschränkt den Beitritt der beiden Staaten zum Schengen-Raum.

4. FLANKIERENDE MASSNAHMEN

4.1. Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS)

Die Kommission verfolgt aufmerksam, wie die neuen SIS-Ausschreibungskategorien und -funktionalitäten, die im Rahmen des am 9. April 2013 in Kraft getretenen Systems der zweiten Generation bereitgestellt wurden, in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Berichtszeitraum wurden die neuen Gegenstandskategorien und Funktionalitäten wesentlich öfter verwendet, da die meisten Mitgliedstaaten die Hochrüstung ihrer nationalen Polizeisysteme, die den Endnutzern nun die Eingabe der neuen Gegenstandskategorien in das SIS II ermöglichen, abgeschlossen haben. Dies gilt insbesondere für Deutschland und Griechenland.

Im Anschluss an die durchgehende Bewertung der Effizienz der nationalen Sicherheitsmaßnahmen, die nach dem Hackerangriff auf das dänische N.SIS (das nationale Datensystem für die Kommunikation mit dem zentralen SIS), der das Vorgängersystem SIS beeinträchtigt hat, durchgeführt worden waren, wurden im zweiten Quartal 2014 Empfehlungen in Bezug auf SIS-II-Sicherheitsmaßnahmen zusammengestellt. Dazu gehören die Entwicklung eines vollständig dokumentierten Verfahrens zur Meldung von Zwischenfällen für den gesamten Schengen-Raum und die Einrichtung eines Netzes von Sicherheitskontaktstellen im Hinblick auf einen verstärkten Informationsaustausch. Dieses Netz wurde schließlich im Rahmen von eu-LISA (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) eingerichtet. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu angehalten, regelmäßig eigenständige Sicherheitsprüfungen durchzuführen sowie Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement des SIS II nicht an externe Auftragnehmer auszulagern.

Der kontinuierliche Betrieb des SIS II an den Außengrenzen und die physische Sicherheit des N.SIS sind Gegenstand einer Untersuchung, die die Kommission in Bezug auf Polen eröffnet hat.

Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr relevante Ausschreibungen im SIS II löschen¹⁵, hat die Kommission Schritte eingeleitet, um genauere einschlägige Rechtsbestimmungen im SIRENE-Handbuch festzulegen¹⁶. Das SIS II war weiterhin ein wichtiges Hilfsmittel bei der Verfolgung von Terroristen und reisenden kriminellen Banden. Hierzu dient eine spezielle Ausschreibungskategorie, die die verdeckte und gezielte Kontrolle von Personen und bestimmten Arten von Gegenständen ermöglicht, auch im Falle der

¹⁵ Weitere Einzelheiten sind dem fünften Halbjahresbericht zu entnehmen.

¹⁶ Durchführungsbeschluss 2013/115/EU der Kommission vom 26. Februar 2013, ABl. L 71 vom 14.3.2014.

Bedrohung durch ausländische Kämpfer. Die Kommission hat praktische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des SIS II in den Mitgliedstaaten ergriffen, um den Informationsaustausch auf der Grundlage der betreffenden Ausschreibungen unter Wahrung der Vertraulichkeit der Informationen zu beschleunigen.

4.2. Nutzung des Visa-Informationssystems (VIS)

Das VIS hat seinen Betrieb am 15. Mai 2014 in der zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region (Mittelamerika, Nordamerika, Karibik und Australasien¹⁷) und am 25. September 2014 in der sechzehnten Region (westlicher Balkan und Türkei)¹⁸ aufgenommen. Angesichts der erheblichen Auswirkungen der Visaerteilung in Russland auf das VIS bedarf es großer Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass das System in diesem Land wie geplant im nächsten Berichtszeitraum (1. November 2014 bis 30. April 2015) in Betrieb genommen werden kann. Dies setzt voraus, dass die Kapazitätserweiterung des Systems für den Abgleich biometrischer Daten (Biometrics Matching System), das Maßnahmen wie Identifizierung und Authentifizierung auf der Grundlage von Fingerabdrücken unterstützt, erfolgreich abgeschlossen wird. Im nächsten Berichtszeitraum soll das VIS auch in Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine in Betrieb genommen werden.

Das VIS funktioniert gut; bis Ende Juli 2014 wurden (seit seiner Inbetriebnahme) fast 9 Millionen Schengen-Visumanträge bearbeitet, auf deren Grundlage 7,5 Millionen Visa erteilt wurden. Am 5. April 2014 wurden seine Kapazitäten im Hinblick auf die zunehmenden Tätigkeiten in den konsularischen Vertretungen und an den Grenzen ausgebaut. Im Einklang mit dem Zeitplan für die Inbetriebnahme des VIS sind weitere Schritte zur Erweiterung der Kapazitäten geplant. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der biometrischen und der alphanumerischen Daten, die von den Konsularbehörden der Mitgliedstaaten in das VIS eingegeben werden, wie im fünften Halbjahresbericht erläutert verstärken.

Seit 11. Oktober 2014 müssen bei allen Visuminhabern, deren Daten (einschließlich gegebenenfalls Fingerabdruckdaten) im VIS gespeichert sind, zur Überprüfung an den Grenzübergangsstellen des Schengen-Raums Fingerabdruckdaten verwendet werden. Es ist noch zu früh für zuverlässige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Durchführung dieser neuen Maßnahme. Voraussichtlich können gegen Ende des nächsten Berichtszeitraums erste Schlussfolgerungen gezogen werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten die Reisenden angemessen über diese neue Anforderung an der Grenze informieren.

¹⁷ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 7. Mai 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region (2014/262/EU).

¹⁸ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 28. August 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechzehnten Region (2014/540/EU).

4.3. Visumpolitik und Rückübernahmeabkommen

Aussetzungsmechanismus und geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001

Bisher hat kein Mitgliedstaat darum ersucht, dass der neue Aussetzungsmechanismus, der im Januar 2014 in Kraft trat¹⁹, angewandt wird. Gemäß den Bestimmungen des Gegenseitigkeitsmechanismus, der ebenfalls seit Januar 2014 in Kraft ist, wurden die von fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern) eingegangenen Mitteilungen über Fälle fehlender Gegenseitigkeit bei den Visaregelungen mit fünf Drittländern (Australien, Brunei Darussalam, Japan, Kanada und USA) am 12. April 2014 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Bei der Prüfung der im Rahmen des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus verfügbaren Optionen sind eine Reihe von Faktoren, einschließlich der hinsichtlich der Drittländer unternommenen Schritte, zu berücksichtigen. Die Kommission schlug in Absprache mit den vorgenannten Mitgliedstaaten vor, dass regelmäßige trilaterale Treffen zwischen dem Drittstaat, dem (den) betroffenen Mitgliedstaat(en) und der Kommission stattfinden sollen, um den Sachstand zu erörtern und weitere Schritte und gegebenenfalls einen Zeitplan festzulegen, damit die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit so bald wie möglich erreicht wird. Zwischen Mai und Juli 2014 fanden die ersten dieser Treffen mit Australien, Japan, den USA und Kanada statt. Am 10. Oktober 2014 veröffentlichte die Kommission einen Bericht zur Bewertung der Lage²⁰.

Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten

Im Zeitraum Mai – Juli 2014 (für diese Monate liegen Daten vor²¹) erhöhte sich die Zahl der Asylanträge von Staatsbürgern der fünf von der Visumpflicht befreiten westlichen Balkanstaaten²² im Schengen-Raum und in den Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen, um 40 % gegenüber demselben Zeitraum des Jahres 2013 (und um 7 % gegenüber dem Zeitraum Februar – April 2014). Deutschland hat über 11 000 der nahezu 15 000 Anträge bearbeitet, die in dem oben genannten Zeitraum von Staatsbürgern dieser fünf Länder gestellt wurden, und war damit weiterhin der mit Abstand am stärksten betroffene Mitgliedstaat. Es folgen Schweden und Frankreich (mit jeweils ca. 1 000 Anträgen) sowie Belgien (mit über 400 Anträgen). Die serbischen Staatsbürger stellten weiterhin die größte Gruppe von

¹⁹ Eingeführt wurde der Mechanismus durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl. L 347 vom 20.12.2013. Siehe Abschnitt 4.3 des fünften Halbjahresberichts, in dem der neue Aussetzungsmechanismus sowie der geänderte Gegenseitigkeitsmechanismus im Einzelnen erläutert werden.

²⁰ Bericht der Kommission zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik, [C\(2014\) 7218 final vom 10. Oktober 2014](#).

²¹ In diesem Kapitel werden die zum 21. Oktober 2014 in der Eurostat-Datenbank verfügbaren Daten verwendet (bei den Zahlen für Juli ist Zypern nicht berücksichtigt).

²² Seit Ende 2009 dürfen Staatsbürger der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM), Montenegros und Serbiens, die im Besitz eines biometrischen Passes sind, gemäß der Verordnung 539/2001 ohne Visum in die EU-Mitgliedstaaten einreisen. Für Staatsbürger aus Albanien sowie Bosnien und Herzegowina gelten seit dem 15. Dezember 2010 dieselben Regelungen.

Asylbewerbern aus dem westlichen Balkan dar (41 %), gefolgt von der Gruppe der albanischen Staatsbürger (25 %). Die Asylbewerber aus den fünf westlichen Balkanstaaten machten 10 % aller Asylbewerber im Schengen-Raum und in den Staaten aus, die Schengen-Mitglieder werden wollen; dieser Anteil ist vergleichbar mit dem im selben Zeitraum des Vorjahres (ca. 9 %).

Um effiziente und gerechte Asylverfahren zu gewährleisten, enthalten die Asylvorschriften mehrere fakultative Bestimmungen, die Verfahrenserleichterungen für die Bearbeitung wahrscheinlich nicht ausreichend begründeter Asylanträge vorsehen. Diese Bestimmungen wurden in den Neufassungen der Rechtsakte, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem bilden, weiter verstärkt und präzisiert. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben innerhalb der Grenzen der Asylvorschriften zu bewerten, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmungen erfüllt sind, und – wenn dies der Fall ist – darüber zu entscheiden, ob und wie sie anzuwenden sind.

Die Kommission will den fünften Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten Ende 2014 veröffentlichen.

Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen und Visaliberalisierung

Die Ratifizierung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei wurde von beiden Seiten abgeschlossen, und das Abkommen trat am 1. Oktober 2014 in Kraft. Im Rahmen des Visaliberalisierungsdialogs zwischen der EU und der Türkei fanden (zwischen März und Juni 2014) Expertenbesuche in der Türkei statt; dabei konnten Informationen darüber zusammengetragen werden, inwieweit die Türkei die Vorgaben des „Fahrplans in Richtung Visumfreiheit“ erfüllt. Am 20. Oktober 2014 legte die Kommission einen Bericht über die entsprechenden Ergebnisse vor.²³

Infolge der Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Ukraine vom 6. März 2014 nach der Verletzung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Ukraine durch die Russische Föderation²⁴ wurde der Visaliberalisierungsdialog mit Russland ausgesetzt.

Seit am 28. April 2014 die Befreiung von der Visumpflicht für Staatsbürger der Republik Moldau, die im Besitz eines biometrischen Passes sind, in Kraft getreten ist, waren keine bedeutenden Fälle von Missbrauch des visumfreien Reisens durch moldauische Staatsbürger zu verzeichnen (Stand: Ende August 2014).

Das Rückübernahme- und das Visaerleichterungsabkommen mit Aserbaidschan trat am 1. September 2014 in Kraft. Was die Rückübernahme- und Visaerleichterungsverhandlungen mit Belarus anbelangt, so wurde die erste Runde technischer Verhandlungen am 12./13. Juni 2014 abgehalten; die zweite Runde soll zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Jahr stattfinden. Am 30. Juli legte die Kommission dem Rat den Entwurf der Verhandlungsrichtlinien für ein Rückübernahme- und ein Visaerleichterungsabkommen mit Tunesien zur Genehmigung vor.

²³ COM(2014) 646 final.

²⁴ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

Am 17. Juli 2014 empfahl die Kommission dem Rat, sie zu ermächtigen, mit 16 kleinen karibischen und pazifischen Inselstaaten sowie den Vereinigten Arabischen Emiraten Verhandlungen über Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte aufzunehmen.

Am 4. Juni bzw. 10. September 2014 kamen die Gemischten Ausschüsse zur Visaerleichterung und zur Rückübernahme, in denen Georgien und Armenien vertreten sind, zusammen und bestätigten, dass die Umsetzung der Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen der EU mit beiden Ländern gut vorankommt.

5. WEITERES VORGEHEN: ASPEKTE FÜR WEITERE ÜBERLEGUNGEN

Die Halbjahresberichte sollen als Grundlage für eine regelmäßige Aussprache im Europäischen Parlament und im Rat dienen und so zur Stärkung der politischen Abstimmung und Zusammenarbeit im Schengen-Raum beitragen. Wie bereits im ersten Bericht festgestellt, ist es wichtig, dass die EU-Organe weiterhin sorgfältig darauf achten, dass der Schengen-Raum funktioniert, und dass sie bereit sind, auf diesbezügliche Herausforderungen zu reagieren. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts ist die Kommission der Ansicht, dass zur Erleichterung der Diskussion die folgenden Aspekte des Berichts besonders erörtert werden sollten:

1. Stand der Vorbereitung der Mitgliedstaaten und der Agenturen auf das Szenario einer erheblichen Zunahme irregulärer Grenzübertritte an den östlichen Landgrenzen der EU;
2. mögliche weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens des Schengen-Systems angesichts der heutigen Lage in der Europäischen Nachbarschaft;
3. bisherige Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit dem VIS bei der Feststellung der Identität von Migrantinnen ohne gültige Ausweispapiere im Schengen-Raum, sowohl im Hinblick auf die Bearbeitung von Asylanträgen als auch im Hinblick auf die Einleitung von Rückführungsverfahren.