



Brüssel, den 31.5.2013
COM(2013) 326 final

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

**Dritter Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums
1. November 2012 - 30. April 2013**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Dritter Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums 1. November 2012 - 30. April 2013

1. EINLEITUNG

Wie von der Kommission am 16. September 2011 in ihrer Mitteilung über die Stärkung des Schengen-Systems¹ angekündigt und vom Rat Justiz und Inneres/Gemischter Ausschuss am 8. März 2012 bekräftigt, legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat halbjährlich einen Bericht über das Funktionieren des Schengen-Raums vor. Der vorliegende dritte Bericht deckt den Zeitraum vom 1. November 2012 bis zum 30. April 2013 ab.

2. LAGEBILD

2.1. Lage an den Außengrenzen des Schengen-Raums²

Im Zeitraum Oktober-Dezember 2012 wurden 13 613 illegale Grenzübertritte festgestellt. Damit wurde eine Verringerung um 52 % gegenüber dem vierten Quartal 2011 und der niedrigste Wert seit Einführung der Datenerhebung durch Frontex Anfang 2008 erreicht. Diese erhebliche Verringerung war in erster Linie auf den Start der griechischen Operation „Shield“ vom 30. Juli 2012 zurückzuführen, in deren Rahmen 1800 Polizeibeamte an der Landgrenze mit der Türkei eingesetzt wurden. Nach dieser Operation ging die Zahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte von 2000 während der ersten Woche im August 2012 auf 200 in der zweiten Woche und später noch weiter auf 10 in der letzten Oktoberwoche zurück.

Der überwiegende Teil der illegalen Grenzübertritte erfolgte über die Seeaußengrenze der EU (59 %). Während Griechenland im Zeitraum Juli-September 2012 mehr als die Hälfte der festgestellten illegalen Grenzübertritte gemeldet hatte, änderte sich diese Situation mit dem Start der Operation „Shield“. Im Zeitraum Oktober-Dezember 2012 meldete Italien 31 % aller illegalen Grenzübertritte (4 231 Personen), gefolgt von Griechenland, das 30 % aller illegalen Grenzübertritte meldete (4 035 Personen). Des Weiteren war ein Anstieg der festgestellten illegalen Grenzübertritte an der griechisch-türkischen Seegrenze und der bulgarisch-türkischen Landgrenze zu verzeichnen; dies ist wahrscheinlich auf einen Verlagerungseffekt von der griechisch-türkischen Landgrenze zurückzuführen. In Bezug auf die Nationalität bildeten Migranten aus Afghanistan mit 1 969 Personen im Zeitraum Oktober-Dezember 2012 die größte Gruppe bei den festgestellten Grenzübertritten. Trotz der verzweifelten Lage in Syrien hat sich die Zahl der syrischen Staatsangehörigen im Vergleich zum Zeitraum Juli-September 2012 um zwei Drittel verringert (1 241 Personen).

2.2. Lage im Schengen-Raum

Im Zeitraum Oktober-Dezember 2012 spiegelten sich Sekundärbewegungen insbesondere von Griechenland in andere EU-Mitgliedstaaten tendenziell in den folgenden Feststellungen wider³:

- illegale Grenzübertritte entlang der Landgrenzen mit den westlichen Balkanländern;

¹ KOM(2011) 561 endg.

² Frontex-Risikoanalyse Oktober-Dezember 2012.

³ Frontex-Risikoanalyse Oktober-Dezember 2012.

- Migranten, die an der süditalienischen Seegrenze eintrafen;
- blinde Passagiere an Bord von Fähren nach Italien;
- Migranten, die mit gefälschten Dokumenten auf Flugstrecken von griechischen Flughäfen zu zahlreichen großen EU-Flughäfen reisten.

Operation Aphrodite, die aktuelle Maßnahme zur Erhebung von Informationen über Migrationsströme in der EU/im Schengen-Raum, wurde vom 22. Oktober bis zum 4. November 2012 in 25 Mitgliedstaaten⁴ sowie in Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz durchgeführt. Ziel dieser Operation war die Bekämpfung der illegalen Migration durch Konzentration auf illegale Grenzübertritte, auf Sekundärbewegungen illegaler Migranten in der EU/im Schengen-Raum und auf die Routen illegaler Migranten. Nach den von den teilnehmenden Ländern gemeldeten und von Zypern zusammengestellten und im Dezember 2012 mitgeteilten Daten⁵ wurden in diesen zwei Wochen 5298 Drittstaatsangehörige aus insgesamt 130 verschiedenen Ländern aufgegriffen. Die meisten illegalen Migranten im Schengen-Raum wurden in Deutschland (1510 Personen) und in Spanien (468 Personen) registriert; dies waren auch die wichtigsten Endbestimmungsländer.⁶

Im Zeitraum Februar-April 2013 koordinierte das europäische Netzwerk von Flughafenpolizeibehörden (AIRPOL) eine Maßnahme mit dem Ziel, den Menschenhandel oder -schmuggel, die Verwendung gefälschter Dokumente, den Diebstahl persönlicher Daten, die organisierte Kriminalität und den Terrorismus zu bekämpfen. Die teilnehmenden Flughäfen führten in einem Zeitraum von 24 Stunden gezielte Maßnahmen im Hinblick auf Flüge auf gefährdeten Strecken innerhalb der EU durch und legten ihre Ergebnisse AIRPOL zur weiteren Analyse vor. Ein Bericht mit Empfehlungen für Gegenmaßnahmen wird voraussichtlich im Sommer 2013 vorgelegt.

Obwohl die vorstehenden Informationen nützlich sind, werden eine verbesserte Erhebung und eine bessere Analyse von Daten über illegale Migrationsbewegungen innerhalb der EU benötigt. Nach einem Expertentreffen am 2. Oktober 2012 haben die Kommission und Frontex die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten zur Datenverfügbarkeit geprüft und Überlegungen zur besten Vorgehensweise angestellt. In einem zweiten Treffen am 29. April 2013 wurde beschlossen, dass auf Grundlage der verfügbaren Informationen in der zweiten Jahreshälfte ein Pilotprojekt durchgeführt wird, um ab Anfang 2014 eine regelmäßige Erhebung und Analyse spezifischer Daten unter Koordination von Frontex zu starten.

3. ANWENDUNG DER BESTIMMUNGEN DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

3.1. Vorübergehende Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Einzelfällen

Bei einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit kann ein Mitgliedstaat an seinen Binnengrenzen nach Artikel 23 Absatz 1 des Schengener Grenzkodex⁷ ausnahmsweise vorübergehend wieder Grenzkontrollen einführen. Im Zeitraum vom 1. November 2012 bis 30. April 2013 wurde von diesem Instrument einmal Gebrauch gemacht.

⁴ Frankreich und Griechenland nahmen nicht teil.

⁵ Präsentation der zyprischen Ratspräsidentschaft vor der Arbeitsgruppe des Rates über Grenzen im Dezember 2012.

⁶ Außerdem wurden 728 Personen im Vereinigten Königreich aufgegriffen, dem wichtigsten Bestimmungsland in der EU.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

Am 30. November 2012 setzte Norwegen die Kommission davon in Kenntnis, dass anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises am 10. Dezember 2012 in Oslo die Kontrollen an den Binnengrenzen vom 3. bis zum 12. Dezember 2012 wieder aufgenommen würden. In diesem Zeitraum führte Norwegen Grenzkontrollen an 3136 Personen durch, dabei wurde 19 Personen die Einreise verweigert, acht Personen wurden in Gewahrsam genommen, und neun Personen beantragten Asyl.⁸

3.2. Wahrung der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen

Die überwiegende Mehrheit der mutmaßlichen Verstöße gegen die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands betrifft nach wie vor die Frage, ob die Durchführung polizeilicher Kontrollen in der Nähe einer Binnengrenze die gleiche Wirkung wie Grenzübertretungskontrollen hat (Artikel 21 des Schengener Grenzkodex), sowie die Verpflichtung, alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen beseitigen, z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen (Artikel 22 des Schengener Grenzkodex). Im Zeitraum 1. November 2012 bis 30. April 2013 ersuchte die Kommission in zwei neuen Fällen (Deutschland und Spanien) um Informationen zu möglichen Verstößen gegen Artikel 21 und/oder Artikel 22 des Schengener Grenzkodex, während sie fünf Verfahren (u.a. Deutschland, Lettland, Litauen und Niederlande) einstellte und die Untersuchung von vier offenen Fällen (Österreich, Tschechische Republik, Slowakei und Schweden) fortsetzte.

3.3. Mutmaßliche Verstöße gegen andere Bereiche des Schengen-Besitzstands

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

Die Frist für die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) endete am 24. Dezember 2010. Alle an die Richtlinie gebundenen EU-Mitgliedstaaten und alle assoziierten Länder bis auf Island haben der Kommission die vollständige Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mitgeteilt. Die Kommission prüft die rechtliche Umsetzung und die praktische Anwendung in den Mitgliedstaaten im Detail und wird bis Ende 2013 ihren ersten Anwendungsbericht vorlegen.

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

Die Kommission überwacht die Durchführung der Regelung zum kleinen Grenzverkehr seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2007. Im Juli 2012 hat die Kommission beschlossen, von drei Mitgliedstaaten (Lettland, Polen und Slowenien) Auskünfte über bilaterale Abkommen einzuholen, die diese Länder mit angrenzenden Drittländern geschlossen haben. Die interne Prüfung der im Oktober und November 2012 vorgelegten Antworten steht kurz vor dem Abschluss.

Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands bei der Überwachung der Seegrenzen

Des Weiteren hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am 23. Februar 2012 festgestellt, dass Italien die Europäische Menschenrechtskonvention verletzte, als italienische Behörden Migranten auf hoher See abfingen und nach Libyen zurückschickten⁹. Die Umstände dieses Falls waren auch Gegenstand einer Untersuchung, die die Kommission gemeinsam mit den italienischen Behörden durchführte. Die Kommission analysierte daher die Auswirkungen des Urteils und untersuchte, welche Maßnahmen Italien für die Durchführung des Urteils zu ergreifen beabsichtigte. Italien ist an die Entscheidung gebunden und hat zugesichert, sich daran zu halten, insbesondere in Bezug auf jegliche bestehende oder

⁸ Ratsdokument 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

⁹ Rechtssache Hirsi Jamaa und andere gegen Italien (Antrag Nr. 27765/09).

zukünftige Abkommen operativer Art mit Libyen. Angesichts der Zusicherungen Italiens hat die Kommission diesen Fall jetzt abgeschlossen. Die Analyse des Urteils wurde bei dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die von Frontex koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen berücksichtigt, die den aufgehobenen Beschluss 2010/252/EU des Rates¹⁰ ersetzen soll. Dieser Vorschlag wurde am 12. April 2013 angenommen¹¹; mit dem Europäischen Parlament und mit dem Rat wurden Diskussionen aufgenommen.

3.4. Im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus ermittelte Schwachstellen

Im Rahmen des bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus¹² wird die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten regelmäßig von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats und der Kommission bewertet.

Im Zeitraum 1. November 2012 bis 30. April 2013 wurden Schengen-Evaluierungen zu den folgenden Aspekten durchgeführt:

- polizeiliche Zusammenarbeit (Estland, Lettland und Litauen),
- Luftgrenzen (Polen, Slowakei und Tschechische Republik),
- Landgrenzen (Estland, Lettland und Litauen),
- Visa (Estland, Polen und Slowakei).

Die Berichte befinden sich noch im Abschlussstadium; sie werden voraussichtlich positive und negative Anmerkungen und Empfehlungen zu verschiedenen Themen enthalten (z. B. Schulungen, Nutzung der Risikoanalysen, Informationsaustausch und internationale Zusammenarbeit sowie Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen und in den Botschaften/Konsulaten). Wie bereits in den letzten sechs Monaten besteht grundsätzlich noch Verbesserungspotenzial. Es wurden jedoch keine Mängel festgestellt, die umgehende Maßnahmen der Kommission erforderlich machen würden.

Im Anschluss an ihren letzten Überprüfungsbesuch vom Februar 2013 ersucht die Kommission Griechenland, die Durchführung des Schengen-Aktionsplans fortzusetzen, und bekräftigt seine Zusicherung, die griechischen Grenzschutzanstrengungen zu unterstützen, z. B. durch den Außengrenzenfonds und Unterstützung durch Frontex.

Anhang I enthält einen vorläufigen Zeitplan für die Schengen-Evaluierungen im Zeitraum von Mai bis Oktober 2013.

3.5. Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit Bulgarien und Rumänien

Entsprechend der Schlussfolgerung des Rates vom Juni 2011, dass Rumänien und Bulgarien die Kriterien für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen, wurden weitere Maßnahmen durchgeführt, die zum Beitritt dieser Länder beitragen. Der Rat sah sich jedoch nicht in der Lage, über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit diesen beiden Ländern zu entscheiden. Die Kommission unterstützt weiterhin vollständig den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum sowie die Anstrengungen der Ratspräsidentschaft in diese Richtung.

¹⁰ Urteil vom 5. September 2012 in der Rechtssache C-355/10, Europäisches Parlament gegen Rat.

¹¹ COM(2013) 197 final.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

4. FLANKIERENDE MASSNAHMEN

4.1. Nutzung des Schengen-Informationssystems

Das Schengen-Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) wurde am 9. April 2013 in Betrieb genommen. Den Mitgliedstaaten stehen nun verbesserte und neue Funktionen und Ausschreibungskategorien zur Verfügung. Um zu gewährleisten, dass die Möglichkeiten des SIS II in vollem Umfang genutzt werden können, hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten das SIRENE-Handbuch aktualisiert, um die praktische Zusammenarbeit der SIRENE-Büros (die für den Austausch ergänzender Informationen über Ausschreibungen im SIS eingerichtet wurden) an die SIS-II-Umgebung anzupassen. Des Weiteren hat die Kommission die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) bei der Erstellung der Schulungsmodulare für die technische Nutzung von SIS II unterstützt. Mehrtägige Einführungsschulungen und E-Learning-Kurse wurden in Zusammenarbeit mit der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) und Sachverständigen der Mitgliedstaaten organisiert und werden nach der Übergabe des Betriebsmanagements von SIS II an eu-LISA im Mai 2013 fortgesetzt. Und schließlich wurde anlässlich der Inbetriebnahme von SIS II eine Informationskampagne mit Schwerpunkt auf Zielsetzung und Datenschutzaspekten des neuen Systems durchgeführt.

4.2. Nutzung des Visa-Informationssystems

Das Visa-Informationssystem (VIS)¹³ ist ein System zum Datenaustausch über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt. Nach der Inbetriebnahme in der ersten Region (Nordafrika), der zweiten Region (Nahe Osten) und der dritten Region (Golf)¹⁴ erfolgte am 14. März 2013 der Start des VIS in der vierten Region (Westafrika) und der fünften Region (Zentralafrika). Am 6. Juni 2013 wird das VIS in der sechsten Region (Ostafrika) und der siebten Region (Südafrika), am 5. September 2013 in der achten Region (Südamerika) und am 14. November 2013 in der neunten Region (Zentralasien), der zehnten Region (Südostasien) und der elften Region (Palästina) in Betrieb genommen. Die Reihenfolge und die Termine für die Inbetriebnahme in den verbleibenden Regionen sind derzeit Gegenstand von Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und sollen in den kommenden Monaten festgelegt werden.

Das VIS funktioniert gut. Bis zum 6. Mai 2013 wurden 2,9 Mio. Visumanträge verarbeitet, wobei 2,4 Mio. Visa erteilt und 348 000 Visa abgelehnt wurden. Trotz fortgesetzter Anstrengungen der Mitgliedstaaten bestehen die größten Bedenken nach wie vor in Bezug auf die mittel- bis langfristigen Auswirkungen einer nicht optimalen Qualität der Daten (sowohl der biometrischen als auch der alphanumerischen Daten), die von den Konsularbehörden der Mitgliedstaaten in das VIS eingegeben werden. Seit dem 1. Dezember 2012 wird das VIS von eu-LISA betrieben.

¹³ Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) (2004/512/EG).

¹⁴ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 21. September 2011 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer ersten Region (2011/636/EU), Durchführungsbeschluss der Kommission vom 21. September 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer dritten Region (2012/512/EU), Durchführungsbeschluss der Kommission vom 7. März 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer vierten und fünften Region (2013/122/EU).

4.3. Visumpolitik und Rückübernahmeabkommen

Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten¹⁵

Nach dem Frontex-Bericht für den Zeitraum vom 31. Dezember 2012 bis 3. Februar 2013 ging die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen der westlichen Balkanländer im Januar 2013 in den fünf EU-/Schengen-Ländern mit den meisten Anträgen im Vergleich zum Januar 2012 um 44 % zurück. Während die Zahl der Asylsuchenden aus Serbien, Montenegro und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zurückging (–61 % für Serbien, –45 % für Montenegro und –46 % für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), war ein deutlicher Anstieg der Asylsuchenden aus Albanien (+74 %) und aus Bosnien und Herzegowina (+51 %) zu verzeichnen. Hauptbestimmungsland ist nach wie vor Deutschland, gefolgt von Schweden, Belgien, der Schweiz und Luxemburg.

Rückübernahmeabkommen

Um die Rückübernahme von Personen, die sich ohne Genehmigung in einem Mitgliedstaat aufhalten, in das Herkunftsland zu erleichtern, paraphierte die Kommission im April 2012 ein Rückübernahmeabkommen mit Kap Verde, zu dessen Unterzeichnung der Rat im Februar 2013 seine Zustimmung erteilte. Das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei wurde im Juni 2012 paraphiert, und es wird davon ausgegangen, dass das Abkommen unterzeichnet und ein Dialog über eine Visaliberalisierung aufgenommen wird. Im Oktober 2012 wurde ein Rückübernahmeabkommen mit Armenien paraphiert, und die Kommission arbeitet weiter darauf hin, dass es so schnell wie möglich unterzeichnet und geschlossen wird. Außerdem wurden auch mit Aserbaidschan Verhandlungen über Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen eingeleitet.

¹⁵ Seit dem 19. Dezember 2009 können die Bürger der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie von Montenegro und Serbien, die einen biometrischen Pass haben, nach der Verordnung (EU) Nr. 539/2001 ohne Visum in die EU-Mitgliedstaaten einreisen. Unter den gleichen Bedingungen können die Bürger von Albanien sowie Bosnien und Herzegowina seit dem 15. Dezember 2010 ohne Visum in die EU-Mitgliedstaaten einreisen.

ANHANG I: Vorläufiger Zeitplan der Schengen-Evaluierungen im Zeitraum von Mai bis Oktober 2013¹⁶

Zeitraum	Mitgliedstaaten	Thema
2.-10. Juni 2013	Estland, Lettland, Litauen	SIS/Sirene
7.-18. Juli 2013	Polen, Slowakei	Landgrenzen
8.-14. September 2013	Malta, Slowenien	SIS/Sirene
29. September - 9. Oktober 2013	Ungarn, Slowenien	Landgrenzen
6.-12. Oktober 2013	Tschechische Republik, Slowakei	SIS/Sirene

¹⁶ Ratsdokument 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.