

April 2016

Schengen und der Grenzschutz an den Außengrenzen der EU

Wichtigste Instrumente:

Verordnung über den Schengener Grenzkodex [562/2006](#) und Frontex-Verordnung [2007/2004](#)

Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die voraussichtlich gemäß dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission geändert oder überprüft werden soll. In den Bewertungen der Umsetzung sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird auf verfügbare Informationen von den Gemeinschaftsorganen und externen Organisationen zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift:

- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)

Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum:

- [23. Juni 2005](#) (Verordnung Nr. 562/2006), [9. März 2004](#) (Verordnung Nr. 2007/2004)

Inkrafttreten der Rechtsvorschriften:

- 13. Oktober 2006 (Artikel 40, Verordnung Nr. 562/2006), 26. November 2004 (Verordnung Nr. 2007/2004)

Vorgesehenes Datum für die Überprüfung der Rechtsvorschriften:

- Die Kommission musste bis zum 13. Oktober 2009 einen Bericht über die Anwendung von Titel III vorlegen (Artikel 38, Verordnung Nr. 562/2006).
- Binnen drei Jahren nach Tätigkeitsaufnahme der Agentur (1. Mai 2005) und danach alle fünf Jahre ist eine unabhängige externe Bewertung der Durchführung der Frontex-Verordnung in Auftrag zu geben (Artikel 33, Verordnung Nr. 2007/2004).

Zeitraumen für die Änderung der Rechtsvorschriften:

Am 15. Dezember 2015 wurde ein [Vorschlag](#) für eine Verordnung zur Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex und zum Übergang zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie ein [Vorschlag](#) für eine Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex veröffentlicht.

1. Hintergrund

In ihrer Mitteilung über die [Europäische Migrationsagenda](#) vom Mai 2015 hat die Europäische Kommission den breiten Rahmen für eine Migrationspolitik gesteckt, die auf vier Aktionsschwerpunkten beruht: 1. Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration, 2. Gewährleistung eines wirksamen Grenzmanagements, 3. Stärkung der gemeinsamen Asylpolitik¹ und 4. Erneuerung der Politik für legale Migration². In diesem Briefing liegt der Schwerpunkt auf der Gewährleistung eines wirksamen Grenzmanagements.

¹ Siehe dazu die Umsetzungsbewertung zum Dublin-System: „[Implementation Appraisal on the Dublin system](#)“, Gertrud Malmersjo und Milan Remáč, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, April 2016.

² Siehe dazu die Umsetzungsbewertung zur Hochqualifiziertenrichtlinie: „[Implementation Appraisal: The EU Blue Card Directive](#)“, Milan Remáč, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, Dezember 2015.

Der freie Personenverkehr gehört zu den Grundrechten, die von der EU für ihre Bürger gewährleistet werden (Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Dieses Recht erlaubt es den Unionsbürgern, ohne besondere Formalitäten in ein EU-Land zu reisen sowie dort zu arbeiten und zu leben. Gemäß Artikel 67 Absatz 2 AEUV stellt die EU sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame, auf der Solidarität der Mitgliedstaaten basierende Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen.

Die Migrationskrise im Jahr 2015 hat jedoch einige Schwachstellen an den Außengrenzen wie an den Binnengrenzen aufgezeigt. Insbesondere ist offensichtlich geworden, dass die EU starke Außengrenzen braucht, um den freien Verkehr innerhalb des Schengen-Raums zu gewährleisten. Nach Angaben von Frontex wurden 2015 an den EU-Außengrenzen 1,8 Millionen³ Fälle von illegalem Grenzübertritt festgestellt, im Vergleich zu 280.000 Fällen im Jahr 2014 – wobei bereits der Vorjahreswert zum damaligen Zeitpunkt einen Rekordwert dargestellt hatte.⁴ Die mit Abstand höchste Zahl der Fälle (885.386 im Jahr 2015) wurde auf der östlichen Mittelmeerroute, und zwar überwiegend an der Grenze zwischen Griechenland und der Türkei, festgestellt. Die unkontrollierten Sekundärbewegungen von Migranten haben dazu geführt, dass seit September 2015 sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Ungarn, Österreich, Slowenien und Schweden) im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex (SGK) vorübergehend wieder Grenzkontrollen eingesetzt haben⁵. Der SGK erlaubt die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei Ereignissen, die ein sofortiges Handeln erfordern sowie bei vorhersehbaren Ereignissen; diese beiden Gründe können kombiniert werden, allerdings wird die Dauer der wieder eingeführten Grenzkontrollen durch festgelegte Fristen geregelt.⁶

Um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration anzugehen, hat die EU verschiedene Maßnahmen zur Stärkung ihrer Außengrenzen ergriffen, insbesondere über das [Hotspot-Konzept](#). Dieses Konzept sieht vor, dass europäische Agenturen wie die Grenzschutzagentur Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) diejenigen Mitgliedstaaten, die dem höchsten Migrationsdruck an ihren Außengrenzen ausgesetzt sind (Griechenland und Italien), bei der Registrierung und Befragung von Asylbewerbern sowie bei Rückführungen unterstützen. Eine weitere Initiative aus jüngerer Zeit ist das [Abkommen](#) mit der Türkei vom März 2016, das kürzlich in Kraft getreten ist und die Rückführung von nach Griechenland einreisenden irregulären Einwanderern vorsieht, wofür im Gegenzug syrische Flüchtlinge aus Flüchtlingslagern in der Türkei direkt aufgenommen werden; von diesem Abkommen wird ebenfalls eine Reduzierung des Drucks auf die EU-Außengrenzen erwartet. In ihrer [Mitteilung „Zurück zu Schengen“](#)⁷ hat die Europäische Kommission einen Fahrplan für die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen festgelegt. Die Mitteilung verweist ebenfalls auf die erheblichen Kosten der Abkehr von Schengen. Nach Schätzungen der Kommission würde die vollständige Wiedereinführung von Binnengrenzen zwischen 5 und 18 Mrd. EUR jährlich kosten; die Zahl der Reisen innerhalb des Schengen-Raums beträgt über einer Milliarde pro Jahr.⁸ Einen kurzen Überblick über die „Kosten der Abkehr von Schengen“ gibt das [EPRS-Briefing „Schengen area: Update and state of play“](#).⁹

Die in diesem Bericht behandelten Änderungen der Rechtsvorschriften zielen auch auf die Stärkung der Außengrenzen durch die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache und die Einführung strengerer Kontrollen aller Personen, die über die EU-Außengrenzen ein- oder ausreisen, ab, um so ein grenzfreies Gebiet innerhalb der EU zu ermöglichen.

³ Gemäß dem Haftungsausschluss von Frontex können diese Angaben doppelte Zählungen enthalten ([Frontex News October 2015](#)).

⁴ Jährliche Frontex-Risikoanalysen für 2016 ([Risk Analysis for 2016](#)“, März 2016) und 2015 („[Annual Risk Analysis 2015](#)“, April 2015).

⁵ Auch Norwegen hat aufgrund der Einwanderung erneut Grenzkontrollen eingesetzt, Frankreich hat dies im Zusammenhang mit der Klimakonferenz COP21 und den Terrorangriffen getan.

⁶ Siehe [Überblick](#) über Fristen für die Mitgliedstaaten, die derzeit Grenzkontrollen wieder eingeführt haben.

⁷ Mitteilung der Kommission „[Zurück zu Schengen – ein Fahrplan](#)“, COM(2016) 120 final.

⁸ Das Dokument der Kommission enthält keine Angaben zur Berechnung der Kosten.

⁹ „Schengen area: Update and state of play“, Alexandra Gatto, Pierre Goudin, Risto Nieminen, [Briefing](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, März 2016.

1.1 Überblick über Schengen und zugehörige Rechtsvorschriften

Der Schengen-Besitzstand wurde ursprünglich außerhalb des europäischen Rechtsrahmens erstellt. Der Schengen-Besitzstand baut auf dem Übereinkommen von 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen ([Übereinkommen von Schengen](#)). Im Rahmen des außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union unterzeichneten internationalen Übereinkommens war ein schrittweiser Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen der fünf Vertragsparteien vorgesehen.¹⁰ In dem Übereinkommen wird eine Harmonisierung in verschiedenen Bereichen wie der Visumpolitik oder einer verstärkten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz vorgeschlagen. Im Jahr 1990 wurde das Übereinkommen durch das [Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen](#) geändert.¹¹ Mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens zur Durchführung des Schengen-Übereinkommens im Jahr 1995 wurden die Binnengrenzen zwischen den Vertragsländern abgeschafft und es wurde eine gemeinsame Außengrenze mit einheitlich geltenden Regeln geschaffen. Außerdem wurde mit diesem Übereinkommen (Titel IV) ein [Schengener Informationssystem](#) (SIS)¹² eingeführt, das den Behörden die Eingabe und Abfrage von Ausschreibungsdaten zu gesuchten oder vermissten Personen ermöglicht. Das System soll die innere Sicherheit im Schengen-Raum verbessern. Mit dem [Vertrag von Amsterdam](#) (1997) wurde das Übereinkommen von Schengen 1999 in den Rechtsrahmen der Europäischen Union einbezogen.¹³ Seit 1999 wurden die Regelungen für den grenzfreien Schengen-Raum verbessert und weiterentwickelt. Sie sind in verschiedenen Beschlüssen und Verordnungen enthalten, die von den EU-Institutionen angenommen wurden¹⁴.

Derzeit besteht der Schengen-Raum aus 22 Mitgliedstaaten und vier Nicht-EU Ländern ([Schweiz](#), [Island](#), [Norwegen](#) und [Lichtenstein](#)), die sich alle zu einer Zone ohne Grenzkontrollen verpflichtet haben. Außerdem haben vier Mitgliedstaaten den Status von „Schengen-Beitrittsländern“: Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Zypern.¹⁵ Diese Länder erwarten den Beitritt zum Schengen-Raum, sobald die Bedingungen für die Abschaffung der Binnengrenzen erfüllt sind. Das Vereinigte Königreich und Irland haben sich dagegen gegen einen Beitritt zum Schengen-Raum entschieden. Monaco, der Vatikan und San Marino, die keine EU-Mitgliedstaaten sind, gelten aufgrund ihrer geografischen Lage de facto als Mitglieder des Schengen-Raums.

¹⁰ Das Schengen-Übereinkommen wurde von den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet. Zum damaligen Zeitpunkt umfassten die Europäischen Gemeinschaften bereits 10 Mitgliedstaaten.

¹¹ Die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens waren ebenfalls die fünf oben genannten Länder.

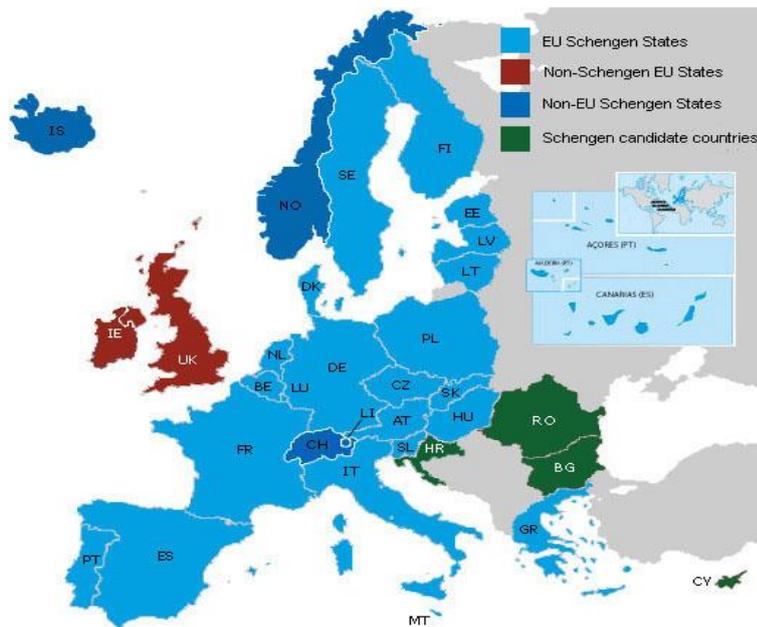
¹² Zum SIS siehe [Verordnung \(EG\) Nr. 1987/2006](#) über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), [Verordnung \(EG\) Nr. 1986/2006](#) über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) und [Beschluss 2007/533/JI des Rates](#) über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

¹³ Das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rechtsrahmen der Europäischen Union ist aktuell ebenfalls als [Protokoll \(Nr. 19\)](#) im AEUV enthalten.

¹⁴ Neben den unten erörterten Verordnungen siehe auch Verordnung (EU) Nr. [1052/2013](#) zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), Verordnung (EU) Nr. [1053/2013](#) des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, Verordnung (EG) Nr. [539/2001](#) 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, oder Verordnung (EU) Nr. [656/2014](#) vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit.

¹⁵ Zum Zeitpunkt des Beitritts müssen die Schengen-Beitrittsländer den gesamten Schengen-Besitzstand in ihre jeweilige Rechtsordnung übernehmen. Der Rat entscheidet einstimmig über Anträge auf den Beitritt zum Schengen-Raum. Vor der Entscheidung des Rates ist eine Bewertung durch die Kommission und Sachverständige der EU-Länder durchzuführen, um sicherzustellen, dass alle erforderlichen Maßnahmen für die Abschaffung der Grenzen durchgeführt wurden. Siehe [Verordnung \(EU\) Nr. 1053/2013 des Rates](#) zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands.

Übersicht 1 – Schengen-Raum



Quelle: Europäische Kommission, [GD Migration und Inneres](#).

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar. Sie legt Regeln für die Grenzkontrollen in Bezug auf Personen fest, die die EU-Außengrenzen sowie die Binnengrenzen innerhalb der EU überschreiten.¹⁶ Ferner behandelt sie Regeln im Zusammenhang mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Die Verordnung findet Anwendung auf alle Personen, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen eines Mitgliedstaats überschreiten.¹⁷ Bei der Anwendung dieser Verordnung müssen die Mitgliedstaaten das Völkerrecht und das EU-Recht im Zusammenhang mit dem Status von Flüchtlingen voll einhalten.¹⁸

Die Verordnung legt die erforderlichen Kontrollen fest, denen Staatsangehörige von Mitgliedstaaten sowie Drittstaatsangehörige zu unterziehen sind; bei Drittstaatsangehörigen werden zur Überprüfung ihres Einreiserechts und ihrer Reisedokumente eingehender kontrolliert. An Binnengrenzen müssen jedoch unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen keine Personenkontrollen durchgeführt werden, allerdings dürfen die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten in Grenzgebieten nach wie vor ihre Befugnisse ausüben.

Der Schengener Grenzkodex ermöglicht im Fall einer schwerwiegenden oder unmittelbaren Bedrohung eine vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen ist jedoch befristet, und die genauen Umfänge hängen von der Art des festgestellten Sachverhalts ab. Beschließt ein Mitgliedstaat die vorübergehende Schließung seiner Grenzen, müssen die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten benachrichtigt werden. Unter außergewöhnlichen Umständen kann der Europäische Rat auf Anraten der Kommission die Schließung der Binnengrenzen empfehlen.¹⁹

¹⁶ Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 562/2006.

¹⁷ Die Verordnung ist auf alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des [Vereinigten Königreichs](#) und [Irlands](#) anwendbar. Sie gilt auch für die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein.

¹⁸ Für weitere Informationen siehe die Umsetzungsbewertung zum Dublin-System: „[Implementation Appraisal on the Dublin system](#)“, Gertrud Malmersjo und Milan Remáč, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, April 2016.

¹⁹ In Artikel 23, 25 und 26 der Verordnung (EU) Nr. 562/2006 sind die Bedingungen für Schließung der Binnengrenzen festgelegt. Die Artikel 23 und 25 können nacheinander angewandt werden.

Seit 2011 veröffentlicht die Europäische Kommission Halbjahresberichte über das Funktionieren des Schengen-Raums, die einen Überblick über aktuellste Entwicklungen bei der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten geben. Im Mittelpunkt des [jüngsten Berichts](#), veröffentlicht im Dezember 2015, stehen die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration und die Terroranschläge in Paris. Der Bericht führt die wichtigsten Erkenntnisse auf, die aus diesen Entwicklungen gewonnen wurden, und verweist auf die Wichtigkeit robuster Verfahren zur Registrierung und Befragung von Personen, die Asyl beantragen, im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich, auf die Tatsache, dass die vorübergehende Grenzschießung in Extremsituationen den Umgang mit Sekundärbewegungen erleichtert, und auf die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten eine wirksame Kontrolle der Migrationsentwicklungen zu ermöglichen, damit diese sich angemessen vorbereiten können.

2013²⁰ wurde die Überwachung der Anwendung der Schengen-Vorschriften verstärkt: Von 2015 an werden jährlich fünf bis sieben Mitgliedstaaten, angefangen mit Österreich, Belgien, Deutschland, Liechtenstein und den Niederlanden, evaluiert.²¹ Nach Abschluss der Evaluierung müssen die Mitgliedstaaten darlegen, auf welche Weise sie beabsichtigen, mögliche festgestellte Schwachpunkte zu beheben. In Extremfällen, wenn weiterhin Schwächen bestehen und sich die Nutzung zusätzlicher Unterstützung beispielsweise durch die Grenzschutzagentur Frontex bei der Behebung der Probleme der Mitgliedstaaten als unzureichend erwiesen hat, können vorübergehend Grenzkontrollen wieder eingeführt werden.

Im Dezember 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission einen [Vorschlag zur Änderung der Verordnung über eine gezielte Änderung des Schengener Grenzkodex](#).²² Zwar betrifft der Vorschlag selbst lediglich Änderungen des Artikels 7 der Verordnung (EU) Nr. 562/2006, allerdings hat er recht weitreichende Auswirkungen. Der Vorschlag enthält eine Verstärkung der Kontrollen, denen Staatsangehörige von Mitgliedstaaten (oder andere Personen mit dem Recht auf freien Personenverkehr) unterzogen werden, durch die Überprüfung von Ausweis- und Reiseunterlagen sowie Kontrollen sowohl bei der Einreise als auch bei der Ausreise. Auch für Drittstaatsangehörige werden Ausreisekontrollen eingeführt. Da keine Folgenabschätzung bereitgestellt wurde, ist es schwierig, die Auswirkungen insbesondere von umfassenden Kontrollen von EU-Bürgern zu bewerten. Mit der Aussage, dass systematische Kontrollen von EU-Bürgern „unverhältnismäßig große Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an den Grenzen haben“ könnten, wird in dem Vorschlag jedoch eine mögliche zusätzliche Hürde eingeräumt und daher vorgeschlagen, dass sich die Mitgliedstaaten nach Durchführung einer formalen Risikobewertung in bestimmten Fällen auf gezielte Kontrollen beschränken können. Der Bericht enthält keine Einzelheiten zum Inhalt dieser gezielten Kontrollen.

Einreise-/Ausreisensystem – Im April 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission einen 2013 erstmals vorgelegten, [überarbeiteten Vorschlag](#) über ein Einreise-/Ausreisensystem für Drittstaatsangehörige an den EU-Außengrenzen. Dieser Vorschlag umfasst ferner die Änderung des Schengener Grenzkodexes unter Berücksichtigung der in dem Vorschlag enthaltenen technischen Änderungen. Als Hauptgründe für die Einführung eines Einreise-/Ausreisensystem wurden folgende Punkte genannt: Reduzierung von Verzögerungen an den Grenzen, Verbesserung der Ermittlung von „Overstayern“ und Terrorismusbekämpfung. Der Vorschlag wird von einer [Folgenabschätzung](#) begleitet und ergänzt den Vorschlag zum Schengener Grenzkodex. In der Folgenabschätzung wird darauf hingewiesen, dass ein wirksameres Grenzmanagement in Bezug auf Drittstaatsangehörige auch für das gesamte Grenzmanagement Vorteile hätte, wenn ebenfalls mehr Kontrollen von EU-Bürgern eingeführt würden.

²⁰ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1053/2013.

²¹ Im Halbjahresbericht der Kommission über das Funktionieren des Schengen-Raums werden ferner die bisherigen Fortschritte der Bewertung des Jahres 2015 einschließlich Ergebnissen aus angekündigten Besichtigungen in Österreich und Belgien dargestellt dargestellt; COM(2015) 675.

²² COM(2015) 670 final.

1.2 Überblick über Frontex und zugehörige Rechtsvorschriften

Die Grenzschutzagentur Frontex²³ wurde im Oktober 2004 durch die Verordnung (EG) Nr. [2007/2004](#) des Rates gegründet und ist seit Oktober 2005 operativ tätig. Ihre Hauptziele sind die Stärkung und Koordinierung des Grenzschutzes in Europa. Während der Schwerpunkt auf der Koordinierung gemeinsamer Aktionen liegt, führt die Agentur darüber hinaus auch Schulungen, Risikoanalysen und Forschungstätigkeiten durch. Außerdem koordiniert sie gemeinsame Rückführungsaktionen. Im Lauf der Zeit wurde die Rolle der Agentur Frontex gestärkt, besonders durch die Einführung von Soforteinsatzteams im Jahr 2007²⁴ und die damit einhergehende Festlegung der Verantwortlichkeiten von abgestellten Beamten (nationalen Grenzschutzbeamten, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat eingesetzt werden). In Krisensituationen kann ein Mitgliedstaat für einen befristeten Zeitraum die Entsendung eines Soforteinsatzteams zur Unterstützung seines Grenzschutzes anfordern. Der Mechanismus wurde bislang selten genutzt, kam aber beispielsweise 2010 an der griechisch-türkischen Grenze zum Einsatz. 2011²⁵ wurde die Rolle von Frontex durch eine Bestimmung zur Einrichtung europäischer Grenzschutzteams für gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken abermals gestärkt. Diese Teams werden anhand spezieller, von Frontex entwickelter Anforderungsprofile aus Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten gebildet.

Evaluierung der Agentur Frontex

Frontex ist innerhalb kurzer Zeit sowohl hinsichtlich der Belegschaft als auch des Budgets stark gewachsen. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung war die Agentur bei ihrer Gründung stark von Abgeordneten nationalen Sachverständigen (ANS) abhängig. Nach wie vor machen ANS etwa ein Viertel der Frontex-Belegschaft aus, der Anteil der Zeitbediensteten liegt heute bei 45 %.²⁶ Seit der Einrichtung von Frontex wurden zwei externe Evaluierungen in den Jahren 2009²⁷ und 2015²⁸ durchgeführt. Beide Evaluierungen untersuchten die Effizienz und die Wirksamkeit der Agentur weniger anhand von quantitativen Leistungsdaten sondern stattdessen schwerpunktmäßig anhand der Sichtweisen von Mitarbeitern und Interessenvertretern, die überwiegend im Rahmen von Interviews und Online-Erhebungen zusammengetragen wurden. Insgesamt kamen beide Evaluierungen zu dem Schluss, dass Frontex ihren Auftrag erfüllt hat.

In der **Evaluierung des Jahres 2009** wurde festgestellt, dass es noch zu früh sei, um die vollen Auswirkungen der Agentur zu bewerten. Dem [Bericht](#) zufolge habe Frontex die gesteckten Ziele bislang zwar erfüllt, es wurde jedoch auch auf einige Beschränkungen verwiesen, insbesondere, dass die Agentur auf Ausrüstung der Mitgliedstaaten angewiesen sei, die auch bei einer Zusage nicht immer tatsächlich bereitgestellt würde und weiterhin unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. In der **Evaluierung des Jahres 2015**²⁹ wurde die Entwicklung der Agentur im Zeitraum von 2008 bis 2014 betrachtet. Die Evaluierung enthält das Fazit, dass Frontex insgesamt effektiv arbeitet. Insbesondere wurde die koordinierende Rolle der Agentur bei gemeinsamen Aktionen und Rückführungen als besonders wirkungsvoll herausgestellt. Daneben wurden in dem Bericht Bereiche mit Verbesserungspotenzial aufgeführt. So bestehe im Hinblick auf die Rolle der Agentur, insbesondere im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und den übrigen EU-Agenturen, weiterhin Klärungsbedarf, außerdem fehle es Frontex an Informationen, um die Fähigkeit eines Mitgliedstaates zur Bewältigung von Problemstellungen an seiner Grenze zu beurteilen, der Zugriff auf technische Mittel aus den Mitgliedstaaten sei nach wie vor problematisch, und die personellen Mittel seien unzureichend, um die Überwachung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur effektiv durchzuführen. In dem Bericht wird ferner festgestellt, dass die

²³ Vollständiger Name der Agentur Frontex: Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. [863/2007](#).

²⁵ Verordnung (EU) Nr. [1168/2011](#).

²⁶ Verschiedene allgemeine Tätigkeitsberichte von Frontex.

²⁷ „External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union“, COWI, Januar 2009.

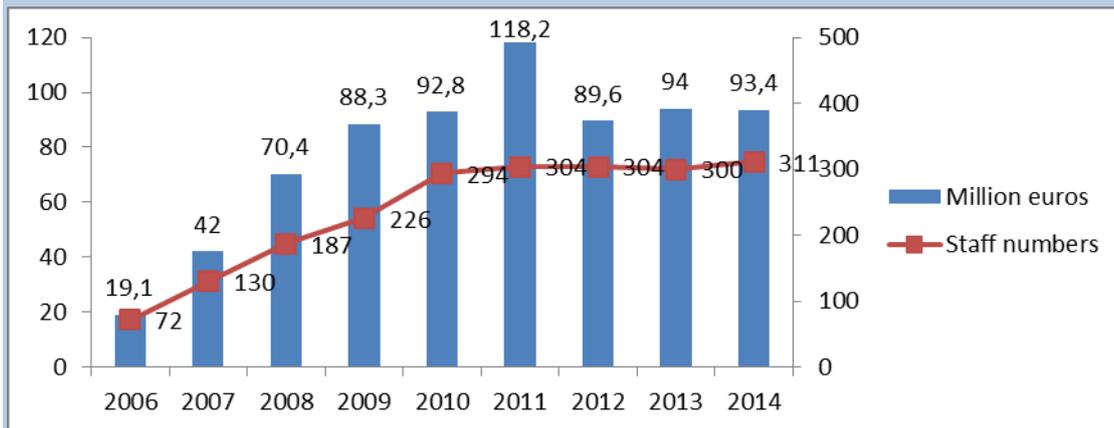
²⁸ „External evaluation of the Agency under Art. 33 of the Frontex Regulation: Final Report“, Ramboll Management Consulting and EurAsylum, Juli 2015. Zum 18. April 2016 nicht im Internet verfügbar.

²⁹ Siehe Fußnote 28.

personellen und finanziellen Mittel der Agentur nicht immer mit der Ausweitung ihrer Zuständigkeiten Schritt hielten und dass die Integration ihrer verschiedenen Abteilungen verbessert werden könnte.

Im Hinblick auf die Mittel stellte die Europäische Kommission fest, dass das Budget von Frontex infolge des Migrationsdrucks weiterhin aufgestockt wird. Der Vorschlag zur Europäischen Küstenwache umfasst eine zusätzliche Budgeterhöhung von den ursprünglich für 2015 geplanten 143 Mio. EUR auf 238 Mio. EUR im Jahr 2016 und schließlich 322 Mio. EUR im Jahr 2020. Die Belegschaft würde ebenfalls von 402 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Anfang 2016 auf 1.000 bis zum Jahr 2020 zunehmen, sofern alle zusätzlichen Mitarbeiter eingestellt werden.

Abbildung 1: Überblick über Belegschaftszahlen und Mittelzuteilung von Frontex von 2006 bis 2014



Quelle: Verschiedene Frontex-Jahresberichte.

Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten variiert die Organisation der jeweiligen Grenz- und Küstenwachen erheblich. In manchen Ländern sind Grenzüberwachung und Küstenwache eigenen Agenturen unterstellt, in anderen Ländern fällt der Grenzschutz unter die Zuständigkeiten der nationalen Polizei (siehe [Frontex-Überblick](#) über die einzelstaatlichen Agenturen). Die Grenzagentur des Vereinigten Königreichs beispielsweise, die UK Border Force, führt Kontrollen an 138 Luft-, See-, Eisenbahn- und Hafengrenzen durch, einschließlich auf französischem und belgischem Staatsgebiet. Die Belegschaft umfasst weit über 7.000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und das Budget liegt bei etwa 600 Mio. GBP.³⁰ Such- und Rettungsdienste der Küstenwache sind in die Maritime and Coastguard Agency des Britischen Königreichs eingegliedert, die mit einer über 1.000-köpfigen Belegschaft für Such- und Rettungsmissionen sowie für die Erstellung von Leitlinien zu maritimen Angelegenheiten und die Ausstellung von Zeugnissen für Seeleute zuständig ist.

Die italienische Küstenwache umfasst über 10.000 Beschäftigte und verfügt über 150 Schiffe und 21 Flugzeuge. Sie ist hauptsächlich mit Such- und Rettungsdiensten befasst, aber auch für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Sicherheit und Kontrollen auf See zuständig. Daneben ist in Italien die nationale Polizei für Grenzkontrollen zuständig und die Guardia di Finanza unter anderem für Schmuggel.³¹

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2015 einen [Vorschlag](#)³² über eine Europäische Grenz- und Küstenwache vorgelegt, der eine erhebliche Ausweitung des Aufgabenbereichs von Frontex und einen Vorschlag zur Umbenennung der Agentur in „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ beinhaltet. Die neue Agentur hätte eine stärkere Überwachungsfunktion, um die Wirksamkeit der Grenzkontrollen sicherzustellen. Zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen gehören insbesondere die folgenden:

³⁰ „[The Border Force: Securing the border](#)“, UK Parliament, House of Commons, Public Accounts Committee, Dezember 2013.

³¹ Frontex-Website, [Überblick](#) über einzelstaatliche Behörden.

³² COM(2015) 671 final.

- Die Möglichkeit zu intervenieren: Mittels verpflichtender Gefährdungsbeurteilungen würde die Agentur die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Problemstellungen an ihren Grenzen beurteilen. Gelingt es einem Mitgliedstaat nicht, der Beurteilung entsprechend zu handeln, hätte die Agentur die Möglichkeit, nach vorheriger Zustimmung der Europäischen Kommission in dem Mitgliedstaat zu intervenieren;
- Verstärkte Beobachtungskompetenzen durch die Einrichtung eines Zentrums für Migrationsbeobachtung und Risikoanalyse, das für Angelegenheiten im Zusammenhang mit irregulärer Einreise und grenzüberschreitender Kriminalität zuständig wäre. Der Vorschlag würde für eine bessere Beobachtung von Ereignissen auch die Präsenz von eigenem Personal der Agentur vor Ort in einem Mitgliedstaat oder Drittstaat ermöglichen;
- Besser Zugriff auf Ressourcen: Vorgesehen sind eine verpflichtende Bündelung der Humanressourcen sowie die Möglichkeit zur Bereitstellung eines eigenen Ausrüstungspools;
- Stärkung der Rolle der Agentur bei Rückführungen: Einrichtung eines speziellen Rückführungsbüros, dass Mitgliedstaaten bei der Rückführung von sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Personen unterstützen würde, und eine koordinierende Rolle bei Aktionen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern; und
- Stärkeres Gewicht der Grundrechte-Charta durch die Einführung eines Beschwerdeverfahrens zur Bearbeitung von Beschwerden über Grundrechtsverletzungen im Rahmen von Aktionen, an denen die Agentur beteiligt ist.

Wie bei der Sitzung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) am 29. Februar 2016 vermerkt wurde, waren die Vorschläge jedoch nicht von einer Folgenabschätzung begleitet.

Die Europäische Kommission betonte die Dringlichkeit ihrer am 15. Dezember 2015 vorgelegten Vorschläge, insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen, vor denen Europa im Zuge der Massenmigrationen steht. In seinen [Schlussfolgerungen](#) vom 19 Februar 2016 forderte der Europäische Rat, dass der Vorschlag schneller vorgebracht und vor Ende Juni 2016 angenommen werden sollte. Am [6. April](#) 2016 kündigte der Rat an, dass er sich auf eine Position geeinigt habe und bereit sei, Verhandlungen aufzunehmen, sobald sich das Parlament auf einen Standpunkt festgelegt habe.

Der Verwaltungsrat von Frontex hatte im Anschluss an die Evaluierung der Agentur im Juli 2015 eine Reihe von [Empfehlungen](#) abgegeben. Vorgeschlagen wurden darin unter anderem die Stärkung der Rolle von Frontex bei Rückführaktionen, die Möglichkeit zur kurzfristigen Entsendung der Soforteinsatzteams, verbesserte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit Drittländern, die Möglichkeit zur Beobachtung irregulärer Bewegungen innerhalb der EU, eine Reform der Finanzverwaltung von Frontex³³ und der Übergang zu einer Europäischen Grenzschutztruppe, d. h. einem System mit europäischen Grenzschutzbeamten und einem Ausrüstungspool.

Der aktuelle Vorschlag enthält mehrere der Kernelemente, die in den Empfehlungen des Verwaltungsrates von Frontex aufgeführt sind. Er umfasst ferner ein Beschwerdeverfahren, wie vom Europäischen Bürgerbeauftragten (siehe Abschnitt 2 dieses Briefings) vorgeschlagen und vom Parlament (siehe Abschnitt 3 dieses Briefings) unterstützt.

³³ Derzeit kofinanziert Frontex ihre operativen Tätigkeiten mit Zuschüssen, allerdings hält die Agentur eine vertragliche Beziehung zwischen ihr selbst und den begünstigten Parteien für ein effizienteres System.

2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

Studie des Europäischen Parlaments zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache mit dem Titel „[The proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or revolution in external border management](#)“ (April 2016)³⁴

In diesem Bericht werden die Schlüsselbereiche des vorstehend genannten Verordnungsvorschlags sowie seine möglichen Auswirkungen und Lücken beschrieben. So wird in dem Bericht beispielsweise die Auffassung vertreten, dass das „Recht zu intervenieren“ und die zwingende Pflicht zur Bereitstellung von Grenzschutzbeamten für Soforteinsätze gegen die EU-Verträge und das Recht der Mitgliedstaaten auf die Kontrolle über ihre eigene innere Sicherheit verstoßen würden. In dem Bericht werden ferner Bereiche benannt, die klarer gefasst werden müssten, und erklärt, dass zur Vermeidung von Überschneidungen eine bessere Differenzierung der Verantwortlichkeiten unter dem Schengen-Evaluierungsmechanismus und der vorgeschlagenen Gefährdungsbeurteilung erforderlich sei. Dem Bericht zufolge fehlten Einzelheiten darüber, welche „relevanten Informationen“ die Mitgliedstaaten bereitstellen müssen, um Frontex bei der Erstellung ihrer Risikoanalyse zu unterstützen, und die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit von Grenzbeamten bei Einsätzen außerhalb ihres Hoheitsgebiets könnten klarer gefasst werden.

Ferner wird in dem Bericht die Auffassung vertreten, dass die Einhaltung der Grundrechte-Charta gestärkt werden müsse und dass im Rahmen von Rückführungsaktionen der Agentur eine Rolle für den Grundrechtsbeauftragten vorgesehen werden sollte. Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere im Bereich von Rückführungen, sollte nur stattfinden, wenn es sich bei diesen Ländern um Vertragsparteien der [Genfer Flüchtlingskonvention](#) und der [Europäischen Menschenrechtskonvention](#) handelt. Der Bericht enthält die Schlussfolgerung, dass in dem Vorschlag die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten und der Grenz- und Küstenwache nicht berücksichtigt würden und die derzeit relativ unklare Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Akteuren des Grenzmanagements bestehen bleibe. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass die zweifache Verantwortlichkeit der Beobachtung von Mitgliedstaaten und der Koordinierung ihrer gemeinsamen Aktionen für Frontex problematisch werden könnte.

Machbarkeitsstudie der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Grenzschutztruppe („[Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control external borders of the Union](#)“) (Juni 2014)

In dieser Studie werden drei mögliche Optionen für die Schaffung einer Europäischen Grenzschutztruppe betrachtet. Die Optionen wurden mittels Sekundärforschung unter Einbeziehung von Rückmeldungen seitens der Kommission und von Frontex erarbeitet und anschließend unter Einbeziehung von Interessenvertretern geprüft. Es liegen keine Informationen dazu vor, ob weitere Optionen in Erwägung gezogen wurden. Die folgenden drei Optionen wurden geprüft: 1. eine EU-Agentur, die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung von Ressourcen unterstützt, 2. geteilte Verantwortlichkeiten und Entscheidungsfindung zwischen Mitgliedstaaten und einer EU-Agentur, und 3. Entscheidungsfindung ist einer EU-Agentur übertragen.

Es wurde ein Fragebogen an Vertreter der Mitgliedstaaten geschickt und die Antworten wurden anschließend in Fokusgruppendifkussionen mit diesen Vertretern eingehender besprochen. Für die Studie wurden verschiedene Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten mit der Rekrutierung für die Fokusgruppen beauftragt. Daher ist nicht klar, wer tatsächlich an der Untersuchung in den einzelnen Mitgliedstaaten teilgenommen hat und wie die Analyse der qualitativen Daten (der Fokusgruppen) durchgeführt wurde. In einer späteren Phase der Studie wurden außerdem Interviews mit einer kleinen Zahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments durchgeführt, die dem LIBE-Ausschuss angehören. In dem Bericht wird abschließend festgestellt, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen die Kontrolle über ihre Grenzschutzbeamten behalten wollten und im Hinblick auf die Integration von Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten ein stufenweises Vorgehen empfehlen.

³⁴ Von der Fachabteilung für Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten und dem Europäischen Parlament veröffentlichter [Bericht](#), der für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments erstellt wurde.

Sonderberichte der Europäischen Bürgerbeauftragten

Die Bürgerbeauftragte untersuchte die Arbeit von Frontex, insbesondere im Bereich der EU-Grundrechte-Charta, seit der Änderung der Frontex-Verordnung aus dem Jahr 2011³⁵, in der gefordert wurde, dass die Agentur explizit unter Einhaltung der Charta handelt. Die Bürgerbeauftragte leitete 2012 eine Initiativuntersuchung ([OI/5/2012/BEH-MHZ](#)) ein, um die Einhaltung der Charta durch Frontex zu überprüfen, und holte dazu die Standpunkte von Interessenvertretern ein (18 Antworten wurden abgegeben). Zwar mache Frontex gemäß der Schlussfolgerung der Untersuchung „akzeptable Fortschritte“, es werden jedoch verschiedene [Empfehlungen](#) abgegeben, darunter die Entstellung von Leitlinien für an gemeinsamen Rückführungsaktionen beteiligte Mitarbeiter und die Klarstellung verschiedener Aspekte des Verhaltenskodex der Agentur. Eine der Empfehlungen, nämlich die Einführung eines internen Beschwerdeverfahrens für die Bearbeitung möglicher Beschwerden über Verletzungen der Grundrechte, wurde von Frontex nicht angenommen.³⁶ Die Agentur brachte vor, dass dies außerhalb ihres Aufgabenbereichs liege und dass sie sich nicht für die Handlungen der an den Aktionen beteiligten Mitgliedstaaten verantworten könne. Die Bürgerbeauftragte argumentierte jedoch, dass die Agentur nach wie vor die Verantwortung für ihre eigenen Beschäftigten habe, die die Aktionen koordinieren. Die Bürgerbeauftragte bat daher das Parlament um Unterstützung für ihre Empfehlung im Hinblick auf ein Beschwerdeverfahren bei Frontex.

Die Bürgerbeauftragte führte ferner eine Untersuchung zu den Rückführungsaktionen der Agentur durch ([OI/9/2014/MHZ](#)) und gab in diesem Zusammenhang verschiedene [Empfehlungen](#) ab, wie sich bei Rückführungen die Einhaltung der Grundrechte gewährleisten lässt. Dazu gehört beispielsweise die Stärkung gemeinsamer Regeln zum Einsatz von Zwangsmitteln und die Sicherstellung, dass Kinder und schwangere Frauen bei der Rückführung in eigenen Bereichen sitzen. In ihrer [Antwort](#) betonte Frontex, dass die Verantwortlichkeit für die aus ihren Ländern rückgeführten Personen bei den Mitgliedstaaten liege, stimmte aber zu, dass unterschiedliche einzelstaatliche Vorschriften zu Zwangsmitteln ein praktisches Problem darstellten.

Weitere Berichte

Studie: „A European Border and Coast Guard: What is in a name?“, Centre for European Policy Studies (CEPS) 2016

Dieses Dokument, erstellt von der unabhängigen Denkfabrik Centre for European Policy Studies (CEPS), enthält eine kritische Beurteilung des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Europäischen Grenz- und Küstenwache. Darin wird argumentiert, dass der Vorschlag nicht zu einer tatsächlichen Europäischen Grenz- und Küstenwache führen würde, da zwar die Befugnisse von Frontex erweitert würden, die Agentur aber im Hinblick auf Ressourcen weiterhin von den Mitgliedstaaten abhängig sei. Zur Bewältigung neuer migratorischer Herausforderungen habe Frontex regelmäßig ein höheres Budget erhalten, doch seien die Belegschaftszahlen niemals ebenso stark gestiegen, dass sie der Agentur eine wirksamere Bewältigung der Lage ermöglichen hätten. Außerdem werde die zentrale Frage der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Asylsuchenden und zur Bearbeitung ihrer Anträge nicht behandelt. Eine erfolgreiche Initiative müsse sich auf Schwachstellen innerhalb der EU bei der Bearbeitung von Asylanträgen ebenso wie auf den Schutz der Außengrenzen konzentrieren. Bei Vorschlägen zur Stärkung von Frontex sollten in jedem Fall auch die Prüfung der Zuständigkeiten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) und das Dublin-System berücksichtigt werden.

Die Kosten der Abkehr von Schengen

Verschiedene Organisationen haben die möglichen Kosten der Wiedereinführung von Binnengrenzen untersucht. Die staatliche französische Agentur France Stratégie hat die [Folgen](#)³⁷ dauerhafter Binnengrenzkontrollen für Frankreich untersucht. Sie schätzte die kurzfristigen Kosten für Frankreich auf 1 bis 2 Mrd. EUR jährlich und die langfristigen Kosten auf 10 Mrd. EUR jährlich. Die deutsche Bertelsmann

³⁵ Verordnung (EU) Nr. [1168/2011/EU](#).

³⁶ Siehe die [Antwort](#) von Frontex.

³⁷ „Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen“, France Stratégie, Februar 2016.

Stiftung untersuchte in ihrer Studie „Abkehr vom Schengen-Abkommen“ ebenfalls die wirtschaftlichen Auswirkungen für Europa sowie für Deutschland im Besonderen und hob ebenfalls die besondere Schwere der langfristigen Auswirkungen hervor. Die Schließung der Grenzen würde ihren Schätzungen zufolge zu einem Wachstumsrückgang führen, der Deutschland bis zum Jahr 2025 rund 77 Mrd. EUR kosten würde. In dem Bericht werden ferner besonders negative Auswirkungen von Grenzkontrollen für Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich vorausgesagt. Beide Berichte wurden 2016 veröffentlicht.

3. Standpunkt des Europäischen Parlaments/Anfragen von MdEP

3.1 Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Dezember 2015 zu dem Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Initiativuntersuchung betreffend Frontex³⁸

Das Parlament erkannte die Bemühungen von Frontex zur Gewährleistung, dass die Grundrechte-Charta bei den Aktivitäten der Agentur eingehalten wird, an, unterstützte aber gleichwohl den Vorschlag der Europäischen Bürgerbeauftragten, Frontex solle ein Beschwerdeverfahren für die Bearbeitung möglicher Grundrechtsverletzungen einführen. Das Parlament vertrat die Auffassung, dass ein solches Verfahren die Transparenz deutlich erhöhen würde, und stellte fest, dass es ferner auch die Möglichkeiten des Parlaments zur Kontrolle der Agentur verbessern würde. Das Parlament zeigte sich zudem besorgt über den „rechtsfreien Raum“, in dem Drittstaatsbeamte während gemeinsamer Rückführungsaktionen eingesetzt werden.

In ihrem Folgebericht erklärte die Kommission, dass ihr Vorschlag zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache ein Beschwerdeverfahren umfasst, das die Anforderungen gemäß der Entschließung des Parlaments erfüllt.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 zur Prävention der Radikalisierung und Anwerbung europäischer Bürgerinnen und Bürger durch terroristische Organisationen³⁹

In der Entschließung wird der Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Radikalisierung und Anwerbung von EU-Bürgerinnen und Bürger durch terroristische Organisationen dargelegt. In diesem Zusammenhang bekräftigte das Parlament, dass „die EU die Wirksamkeit ihrer Kontrollen an den Außengrenzen dringend intensivieren muss, wobei die Grundrechte in vollem Umfang eingehalten werden müssen“, und forderte die Mitgliedstaaten dazu auf, bestehende Instrumente wie etwa das Schengener Informationssystem zu nutzen und die bestehenden Vorschriften über Einreise-/Ausreisekontrollen an den EU-Außengrenzen vollständig umzusetzen. Ferner forderte das Parlament die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihre Zusammenarbeit und die Weitergabe von Informationen über mutmaßliche ausländische Kämpfer an andere Mitgliedstaaten zu verbessern.

In ihrem Folgebericht richtete die Kommission ihre Antwort auf die Prävention der Radikalisierung aus und ging nicht auf die Punkte in Bezug auf Schengen und die Außengrenzen ein.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2015 zum Thema „Migration und Flüchtlinge in Europa“⁴⁰

Das Parlament bekräftigte sein Bekenntnis zu offenen Grenzen innerhalb des Schengen-Raums, unterstrich jedoch die Notwendigkeit, ein effektives Management der Außengrenzen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang betonte das Parlament, dass der freie Personenverkehr innerhalb des Schengen-Raums zu den größten Errungenschaften der europäischen Integration gehöre. Es kritisierte die Tatsache, dass für Menschen, die internationalen Schutz suchen, nur wenige Optionen zur legalen Einreise in die EU bestehen. Es stellte fest, dass die Errichtung von Zäunen und die Abschottung der Außengrenzen mit zu den Gründen gehören, warum sich diese Menschen an Schmuggler wenden.

In ihrem Folgebericht⁴¹ zur Entschließung ging die Kommission nicht ausdrücklich auf die oben genannten vom Parlament angesprochenen Punkte ein.⁴²

³⁸ [P8_TA-PROV\(2015\)0422](#).

³⁹ [P8_TA-PROV\(2015\)0410](#).

⁴⁰ [P8_TA-PROV\(2015\)0317](#).

⁴¹ SP(2015)748.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2011 zu Änderungen im Schengen-Besitzstand⁴³

In dieser Entschließung empfahl das Parlament nachdrücklich „die Verbesserung der Verwaltung des Schengen-Raums, um dazu beizutragen, dass jeder Mitgliedstaat seinen Abschnitt der EU-Außengrenze wirksam überwachen kann“. Es forderte ferner eine „stärkere Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die dem größten Zustrom von Migranten ausgesetzt sind“. Das Parlament betonte die Wichtigkeit der Einhaltung der Schengen-Vorschriften durch alle Mitgliedstaaten und forderte eine Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus. Außerdem forderte es die Kommission auf, die Anwendung der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzen klar darzulegen und zusätzliche Ausnahmeregelungen aufzunehmen.

In ihrem [Folgebericht](#)⁴⁴ vom Oktober 2011 teilte die Kommission dem Parlament mit, dass sie [Vorschläge](#) zur Verwaltung des Schengen-Raums unter Berücksichtigung der Entschließung des Parlaments vorgelegt habe. Sie gab an, dass durch die Vorschläge die Fähigkeit zur Evaluierung und Überwachung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten verbessert würden. Außerdem würde das EU-basierte Verfahren für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch diese Vorschläge klarer gefasst. Die Kommission unterstrich, dass jegliche Wiedereinführung von Grenzkontrollen immer nur vorübergehend sei.

3.2 Schriftliche Anfragen von MdEP⁴⁵

Schriftliche Anfrage von Aldo Patriciello (EVP, Italien), Januar 2016

Das MdEP fragte die Kommission, was sie zur Sicherung des Schengen-Besitzstands „durch das Ergreifen von Maßnahmen gegen die Länder, die dadurch, dass sie nicht im Einklang mit den von ihnen eingegangenen Verpflichtungen handeln, die Stabilität der Europäischen Union gefährden“, tue.

Antwort von Dimitris Avramopoulos im Namen der Kommission, Februar 2016

Die Kommission antwortete, dass sie alle Entscheidungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen und der anschließenden Verlängerungen genau überwache. Sollten Zweifel hinsichtlich dieser Entscheidungen bestehen, werde sie die einzelstaatlichen Behörden um nähere Informationen ersuchen und gegebenenfalls auch eine Stellungnahme abgeben. Die Kommission wies darauf hin, dass sie im Oktober 2015 eine Stellungnahme zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Deutschland und Österreich⁴⁶ abgegeben habe.

Schriftliche Anfrage von Gérard Deprez (ALDE, Italien), Januar 2016

Das MdEP fragte bei der Kommission nach, wann sie beabsichtige, eine Gesamtbewertung des zentralen Schengener Informationssystems (SIS II) und des bilateralen und multilateralen Austauschs von Zusatzinformationen zwischen den Mitgliedstaaten vorzulegen.

Antwort von Dimitris Avramopoulos im Namen der Kommission, Februar 2016

Die Kommission teilte mit, dass sie beabsichtige, eine Gesamtbewertung von SIS II im zweiten Quartal 2016 vorzulegen. Sie verwies ferner auf einen [Fahrplan für die Evaluierung und Eignungsprüfung](#) zur Evaluierung des SIS II.

Schriftliche Anfrage von Nadine Morano (EVP, Frankreich), Januar 2016

Das MdEP erkundigte sich nach den Maßnahmen, die die Kommission sowohl innerhalb des Schengen-Raums als auch an seinen Grenzen zu ergreifen beabsichtigt, um die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Sicherheit ihrer Bürger zu unterstützen.

Antwort von Dimitris Avramopoulos im Namen der Kommission, März 2016

⁴² Das Parlament geht noch in weiteren Entschließungen auf die Frage von Schengen und den Außengrenzen ein, beispielsweise in der [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 4. Februar 2016 zu der besonderen Situation von Inseln.

⁴³ [P7_TA\(2011\)0336](#).

⁴⁴ SP(2011)8297.

⁴⁵ Es wurden verschiedene Fragen von MdEP im Bereich von Schengen und den EU-Außengrenzen gestellt. Siehe beispielsweise [P-000108-16](#), [E-000413-16](#), [E-015995-15](#), [E-000040-16](#), [E-000078-16](#), [E-000095-16](#), [E-000363-16](#), [E-015675-15](#), [E-015647-15](#), [P-001913-16](#), [E-001386-16](#), [P-001304-16](#), [E-001119-16](#) und [E-015392-15](#).

⁴⁶ C(2015) 7100 final.

Die Kommission verwies auf verschiedene von ihr erlassene Maßnahmen zur Bewältigung der Schwierigkeiten, mit denen Europa konfrontiert ist, darunter der [Vorschlag](#) über die Europäische Grenz- und Küstenwache sowie der [Vorschlag](#) zur Änderung des Schengener Grenzkodexes, beide aus dem Jahr 2015. Ferner merkte die Kommission an, dass sie die Änderung des Europäischen Strafregisterinformationssystems zur Ausweitung des Systems auf Drittstaatsangehörige [vorgeschlagen](#) und einen [Vorschlag](#) zur Terrorismusbekämpfung vorgelegt habe.

[Schriftliche Anfrage von Eleni Theocharous \(EVP, Zypern\), Dezember 2015](#)

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Debatte und Kritik darüber, dass es Griechenland nicht gelinge, seine Grenzen zu sichern, bat das MdEP die Kommission um Empfehlungen zum Stopp des Zustroms von Migranten. Das MdEP fragte nach, ob sich die Kommission über die aggressive Politik der Türkei gegenüber Griechenland bewusst sei.

[Antwort von Dimitris Avramopoulos im Namen der Kommission, Februar 2016](#)

Die Kommission verwies auf den [gemeinsamen Aktionsplans der EU und der Türkei](#), der darauf abziele, die Migrationskrise durch die Unterstützung von Syrern, denen in der Türkei vorübergehender Schutz gewährt wird, und durch die Stärkung der Zusammenarbeit zur Verhinderung der irregulären Migration in EU anzugehen. Mit diesem Aktionsplan solle die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten gestärkt werden. In diesem Zusammenhang verwies die Kommission auch auf die Intensivierung des Informationsaustauschs und die Notwendigkeit, gegenseitige Verpflichtungen einzuhalten. Die Kommission stellte ferner fest, dass in Griechenland das Hotspot-Konzept umgesetzt wird, um den Migrationsfluss an Eintrittsorten in das Hoheitsgebiet der EU, die besonders hohem Migrationsdruck ausgesetzt sind, besser zu steuern.

4. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und Ausschuss der Regionen (AdR)

Bei seiner Plenarsitzung am 17. Februar 2016 verabschiedete der EWSA eine [Entschließung](#) zur Unterstützung des Schengen-Abkommens. Der EWSA forderte die Mitgliedstaaten auf, ihre Binnengrenzen nicht zu schließen, da der freie Verkehr innerhalb des Schengen-Raums zu den greifbarsten Errungenschaften der EU gehöre. Der Ausschuss warnte davor, dass die sozioökonomischen Auswirkungen der Grenzschließung gewaltig sein würden. Stattdessen sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Außengrenzen der EU wirksam zu schützen. Der EWSA forderte die Zivilgesellschaft auf, die Stärkung oder gar Ausweitung des Schengen-Raums zu unterstützen, und sagte zu, in EU-Institutionen vorstellig zu werden, um diese an die Wichtigkeit der Wahrung des Schengen-Besitzstands zu erinnern. Derzeit bereitet der EWSA eine Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission über die [Europäische Grenz- und Küstenwache](#) vor, über die auf der EWSA-Plenarsitzung am 25.-26. Mai 2016 abgestimmt werden soll.

Der AdR hat eine Website zu seiner Arbeit im Bereich der [Migration](#) eingerichtet, auf der es die Geschichten vom Geschehen an den Außengrenzen in Griechenland oder Italien, die Durchreise (Österreich und Ungarn) und die Integration (Schweden, Belgien und das Vereinigte Königreich) aus einem lokalen Blickwinkel zeigt.

5. Europäischer Rechnungshof (ERH)

2014 unterzog der Rechnungshof den Außengrenzenfonds (EBF), der eine wirksame Kontrolle der EU-Außengrenzen sicherstellen soll, einer Prüfung. Der EBF ist das wichtigste Mittel der EU, um ihre Außengrenzen finanziell zu unterstützen. Die Prüfung umfasste den Zeitraum 2007-2013, in dem fast 2 Mrd. EUR für das Grenzmanagement bereitgestellt wurden. In den Mitgliedstaaten erfolgt die Durchführung des Fonds hauptsächlich über einzelstaatliche Programme, aber die Europäische Kommission hat die Aufsicht über das Gesamtbudget. In dem Bericht wurde festgestellt, dass der Fonds zu finanzieller Solidarität – einem wesentlichen Ziel – beigetragen habe, dass jedoch die Bewertung von zusätzlichem EU-Mehrwert aufgrund fehlender Überwachung und Evaluierung in den Mitgliedstaaten und der Kommission nicht möglich sei. Insbesondere wurden in dem Bericht gravierende Schwächen bei der Mittelverwaltung in besonders betroffenen Mitgliedstaaten wie Spanien, Italien und Griechenland festgestellt, die zusammen fast die Hälfte der zugewiesenen Mittel erhalten hatten. In dem Bericht werden die Festlegung eindeutiger

Indikatoren zur Messung der Auswirkungen des Fonds, die Erhöhung des EU-Mehrwerts, die bessere Einbindung des Fonds in nationale Grenzschutzstrategien und eine verbesserte Durchführung des Fonds in den Mitgliedstaaten empfohlen. Nähere Einzelheiten finden sich in einem eigenen [EPRS-Briefing](#) zum Thema.⁴⁷

2016 wurde eine [Prüfung](#)⁴⁸ der EU-Ausgaben⁴⁹ in sechs südlichen und östlichen Nachbarländern mit Empfehlungen zu Verbesserungen, darunter insbesondere die Entwicklung messbarer Ziele und eines wirksameren Überwachungs- und Bewertungsprozesses, veröffentlicht. Laut seinem Arbeitsprogramm 2016⁵⁰ beabsichtigt der ERH ferner, Reaktion der Kommission auf die Flüchtlingskrise einer Prüfung zu unterziehen.

6. Schlussfolgerungen

Die Ereignisse im Jahr 2015, allen voran die beispiellose Zuwanderung in die EU, aber auch die Terroranschläge in Paris, haben gezeigt, dass die aktuellen Grenzmanagementstrategien für eine wirksame Bewältigung dieser Herausforderungen nicht ausreichend waren. Durch die Ereignisse wurde ferner herausgestellt, wie stark die EU-Außengrenzen intrinsisch mit der Abwesenheit von Grenzen innerhalb der EU verknüpft sind. Ziel des Verordnungsvorschlags ist daher die Stärkung der Sicherheit der Außengrenzen durch eine Ausweitung der Befugnisse von Frontex und durch die Einführung verstärkter Ein- und Ausreisekontrollen von allen Personen, die die EU-Außengrenzen passieren. Es ist jedoch weniger klar, welche genauen Auswirkungen die vorgeschlagenen Maßnahmen haben werden und ob sie eine wirksame Bewältigung der Problemstellungen an den EU-Grenzen ermöglichen, da keine Folgenabschätzungen zu diesen Maßnahmen durchgeführt wurden.

Gemäß den oben genannten Studien und Diskussionen zum Vorschlag zur Stärkung von Frontex wird es als unwahrscheinlich erachtet, dass der Vorschlag einige der zentralen Schwächen im Zusammenhang mit Frontex beheben wird, nämlich das Fehlen klarer Zuständigkeiten zwischen der Agentur und anderen EU-Agenturen sowie die aktuelle Abhängigkeit der Agentur von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bereitstellung von Mitteln. Der vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Bericht zu diesem Thema stellte außerdem die Rechtmäßigkeit von Teilen des Vorschlags in Frage, insbesondere das Recht der Agentur, gegen den Willen eines Mitgliedstaates zu intervenieren. Den Schlussfolgerungen der Frontex-Evaluierungen zufolge arbeitet die Agentur effektiv, insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle als Koordinatorin gemeinsamer Aktionen. Ferner wird in den Evaluierungsberichten festgestellt, dass die Rolle der Agentur klarer gefasst werden müsse und dass ein verbesserter Zugriff auf Ressourcen erforderlich sei. Allerdings handelt es sich bei diesen Evaluierungen, in denen die Effektivität der Agentur gezeigt wird, um im Wesentlichen qualitative Untersuchungen, bei denen anstelle quantitativer Daten zur Organisationsleistung schwerpunktmäßig Interviews mit Interessenvertretern verwendet wurden. Daher lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob die Evaluierungen von Frontex umfassend genug waren, um sicherzustellen, dass Änderungen des Frontex-Aufgabenbereichs zur größtmöglichen effektiven Leistungsfähigkeit führen.

7. Sonstige Informationsquellen

- http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU%282015%29535005_DE.pdf, „Migranten im Mittelmeerraum: Schutz der Menschenrechte“, Studie (für den Unterausschuss

⁴⁷ „The EU External Borders Fund (EBF): European Court of Auditors’ Special Report No 15/2014“, Biliana Tzarnoretchka, [Briefing Implementation in Action](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, Dezember 2014.

⁴⁸ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=35674>, „Sonderbericht Nr. 9/2016: EU-Ausgaben im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Nachbarschaft bis 2014“, Europäischer Rechnungshof, März 2016.

⁴⁹ In dem Bericht wurden die über das Thematische Programm zu Migration und Asyl und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument getätigten Ausgaben untersucht.

⁵⁰ [Im Arbeitsprogramm 2016 des ERH](#) werden „Asyl, Migration und Sicherheit“ als hoch priorisierte Aufgaben für das Jahr 2016 erachtet.

Menschenrechte des Europäischen Parlaments), Generaldirektion Externe Politikbereiche, Europäisches Parlament, Oktober 2015.

- <http://labs.thebureauinvestigates.com/is-frontex-bordering-on-chaos/> „Europe's refugee crisis: Is Frontex bordering on chaos?“, The Bureau of Investigative Journalism, September 2015.
- [Unterlagen zur Governance](#) von Frontex.
- „[The economic impact of suspending Schengen](#)“, Cemal Karakas, Auf einen Blick, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Europäisches Parlament, März 2016.
- „[The Economic Consequences of Schengen](#)“, Stellungnahme, Bruegel, Februar 2016.
- [https://www.ceps.eu/system/files/No 86 Schengenland 0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/No_86_Schengenland_0.pdf) „What is happening to the Schengen borders?“, CEPS, Dezember 2015.

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: April 2016. Brüssel © Europäische Union 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)