EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.5.2022
COM(2022) 302 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

hinsichtlich der mit der Verordnung (EU) 2017/458 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 eingeführten verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

hinsichtlich der mit der Verordnung (EU) 2017/458 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 eingeführten verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen

I. Einleitung

Als Reaktion auf die Terroranschläge in Kopenhagen im Februar 2015, in Paris im Januar und November 2015 und in Brüssel im März 2016 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2017/458 vom 15. März 2017[1] (im Folgenden „die Verordnung") zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399[2] (im Folgenden „Schengener Grenzkodex"). Diese Änderung bezog sich auf Artikel 8 über „Grenzübertrittskontrollen von Personen" und sah eine Verschärfung der Kontrollen aller Personen vor, die in den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen einreisen oder aus ihm ausreisen (im Folgenden „Schengen-Raum").

Gemäß der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Länder (im Folgenden „die Mitgliedstaaten") zu allen Personen, die die Außengrenzen der EU überschreiten, systematische Abfragen der einschlägigen Datenbanken durchführen. Diese Verpflichtung bestand bereits für die Kontrolle von Drittstaatsangehörigen, nicht aber für Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben. Nach der geänderten Verordnung unterliegen auch Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben, i) einer Überprüfung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit sowie der Echtheit ihrer Reisedokumente und ii) einer Überprüfung, ob sie nicht als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen werden. Zu den zu durchsuchenden Datenbanken gehören das Schengener Informationssystem (SIS), die Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD) und andere einschlägige nationale Datenbanken.

Die Änderung wurde vorgenommen, nachdem sich herausgestellt hatte, dass viele terroristische Kämpfer auch EU-Bürger waren, die aufgrund ihres Anspruchs auf freien Personenverkehr zuvor nur begrenzten Grenzübertrittskontrollen an den Außengrenzen unterworfen waren (einer visuellen Identitätsfeststellung, bei der ihre potenzielle Identifizierung als Sicherheitsbedrohung nicht möglich war, und einer Datenbankabfrage, die nicht systematisch erfolgte).

---

[1] Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 1).

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

Gemäß der Verordnung ist es möglich, die systematischen Abfragen von Datenbanken vorübergehend zu verringern, indem nur gezielte Abfragen einschlägiger Datenbanken durchgeführt werden, wenn systematische Kontrollen „zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss führen“ würden.[3] Solche Ausnahmeregelungen erfordern eine Berichterstattung an die Kommission und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „Agentur“) sowie die Übermittlung einer Risikobewertung und gegebenenfalls anschließender Aktualisierungen an die Agentur.

Für Übergangsstellen an Luftgrenzen galt diese Möglichkeit nur für einen Übergangszeitraum von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung. In begründeten Fällen konnten die Mitgliedstaaten diese um bis zu 18 Monate[4] verlängern (insgesamt also bis zu einem maximalen Übergangszeitraum von 24 Monaten).

Dieser Bericht vermittelt einen Überblick über die Durchführung und die Auswirkungen der Einführung solcher systematischen Kontrollen von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, wobei die Ergebnisse systematischer Sicherheitsüberprüfungen im Schengen-Raum, insbesondere in Bezug auf terroristische Kämpfer, berücksichtigt werden. Ferner werden die Gesamtkosten für die Mitgliedstaaten und die Reisenden berücksichtigt, Herausforderungen und Mängel bei der Durchführung der Verordnung aufgezeigt und die Auswirkungen der neu eingeführten Vorschriften analysiert.

Dieser Bericht war dem Parlament und dem Rat bis zum 8. April 2019 vorzulegen.[5] Da die Verordnung den Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit eingeräumt hat, die Einführung solcher systematischen Kontrollen an ihren Luftgrenzen um bis zu 24 Monate zu verschieben (d. h. bis zum Fälligkeitstermin des Berichts)[6], und 13 Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, hätten die verfügbaren Daten zum Zeitpunkt der Fälligkeit des Berichts einen Zeitraum abgedeckt, in dem nur einige Mitgliedstaaten die Verordnung bereits in vollem Umfang anwendeten.

Dieser Bericht stützt sich hauptsächlich auf eine Studie eines externen Auftragnehmers für die Europäische Kommission[7], die die ersten beiden Jahre der Anwendung der Verordnung abdeckt, d. h. vom 7. April 2017 bis zum 7. April 2019. Aufgrund erheblicher Lücken bei den verfügbaren bzw. dem Auftragnehmer von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten basieren die für die Studie verfügbaren Zahlen teilweise auf Schätzungen und sollten als allgemeine Trends verstanden werden. Neben der Studie stützte sich die Kommission bei der Erstellung dieses Berichts auf andere Quellen, die einen längeren Zeitraum abdecken. Dazu gehören das Erste mehrjährige Evaluierungsprogramm (2015-2019) über die

[3] Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex.
[4] Artikel 8 Absatz 2d des Schengener Grenzkodex.
[5] Artikel 8 Absatz 2c des Schengener Grenzkodex.
[6] Artikel 8 Absatz 2d des Schengener Grenzkodex.
[7] Assessment of the implementation of Regulation (EU) 2017/458 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, Februar 2020.

Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus[8] und nationale Berichte, die der Kommission von den Mitgliedstaaten, die Ausnahmeregelungen angewendet haben, vorgelegt wurden.

Wie aus den regelmäßigen Bewertungen der Kommission und den von der Agentur bereitgestellten Daten hervorgeht, ist der grenzüberschreitende Reiseverkehr in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie drastisch zurückgegangen (etwa -69 % bzw. -67 % im Vergleich zu 2019). Aufgrund des geringeren Personenverkehrs und der verschärften Kontrollen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus sahen sich die Mitgliedstaaten weniger veranlasst, von den systematischen Kontrollen abzuweichen. Daher hat kein Mitgliedstaat der Kommission seine Absicht mitgeteilt, während dieses Zeitraums Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen.

Dank der Durchführung von Impfkampagnen und der erfolgreichen Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU (EU Digital COVID Certificate – EUDCC)[9] hat der grenzüberschreitende Personenverkehr ab Beginn des zweiten Halbjahrs 2021 schrittweise zugenommen. Das digitale COVID-Zertifikat der EU spielte eine entscheidende Rolle bei der Erleichterung des Reiseverkehrs in der EU und war auch für die Wiederbelebung des Reiseverkehrs aus der und in die EU von zentraler Bedeutung, obwohl es rechtlich nur den „Einreiseverkehr“ in die EU regelt. Es wird erwartet, dass sich dieser zunehmende Trend fortsetzt und in der Sommerferiensaison 2022 ein neuer Höchststand erreicht wird.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Bericht eine Bestandsaufnahme der Lage vorgenommen, es werden die erforderlichen Schlussfolgerungen gezogen und geeignete Schritte in Bezug auf die Anwendung von Artikel 8 des Schengener Grenzkodex empfohlen.

II. Durchführung von Artikel 8 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex

II.1. Praktische Auswirkungen der Verordnung

Vor Inkrafttreten der Verordnung wurden von den Mitgliedstaaten gezielte, nicht systematische Abfragen von Datenbanken zu Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, nicht einheitlich durchgeführt. Basierend auf den Daten aus der diesem Bericht zugrunde liegenden externen Studie haben sieben Mitgliedstaaten diese Personen bereits vor Inkrafttreten der Verordnung systematisch an allen ihren Grenzen

[8] Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates – COM(2020) 779 final vom 25.11.2020.

[9] Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie.

kontrolliert. Während andere Mitgliedstaaten systematische Kontrollen von Personen mit Anspruch auf freien Personenverkehr in begrenztem Umfang durchgeführt haben, z. B. nur vorübergehend, an bestimmten Grenzübergangsstellen oder an bestimmten Grenzabschnitten/Grenzen zu bestimmten Drittländern, erklärten fünf Mitgliedstaaten, vor Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2017/458 nie systematische Kontrollen an einer Grenzübergangsstelle durchgeführt zu haben.

Um den Verpflichtungen aus der Verordnung nachzukommen, haben die meisten Mitgliedstaaten ihre operativen Leitlinien für Grenzschutzbeamte aktualisiert. Da bei Drittstaatsangehörigen bereits systematische Kontrollen durchgeführt wurden, waren keine größeren Änderungen ihrer Organisationsstruktur, Arbeitsorganisation und Abläufe erforderlich. Etwa zehn Mitgliedstaaten haben auch ihre Leitlinien für die Erstellung von Risikoprofilen von Personen für Grenzbeamte der ersten Kontrolllinie aktualisiert.

Von 2017 bis 2019 haben 18 Mitgliedstaaten zusätzliches Personal eingestellt, elf davon, um die neuen Anforderungen der Verordnung zu erfüllen. Einige Mitgliedstaaten nutzten diese Gelegenheit, um vorhandenes Personal anderweitig einzusetzen und umzuschulen. Die meisten Mitgliedstaaten haben die bestehende Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen geändert (und werden weitere Änderungen vornehmen), um die Durchführung von systematischen Kontrollen zu ermöglichen. Den im Rahmen der externen Studie befragten Grenzschutzbeamten zufolge waren die Infrastrukturverbesserungen meist Teil umfassenderer Reformen, die häufig darauf abzielten, die Kapazität der Flughäfen, Häfen und Grenzübergänge auszubauen, um das erhöhte Verkehrsaufkommen zu bewältigen, das viele Mitgliedstaaten in den Jahren vor der Pandemie verzeichnet hatten. Diese Änderungen haben jedoch den Angaben zufolge die Durchführung von systematischen Kontrollen erleichtert.

Tabelle 1: Infrastrukturänderungen an Grenzübergangsstellen (2017-2019)[10]

	Änderungen zur Durchführung der Verordnung	**Änderungen nicht in Zusammenhang mit der Verordnung**
Zusätzliche Kontrollspuren für Personen	**Luftgrenze:** Zypern, Spanien **Landgrenze:** Litauen (geplant), Lettland (geplant)	**Luftgrenze:** Bulgarien, Kroatien, Zypern, Slowakei **Landgrenze:** Kroatien, Griechenland
Zusätzliche Kontrollkabinen	**Seegrenze:** Ungarn, Italien, Spanien	**Luftgrenze:** Slowakei, Island **Alle:** Frankreich
Gesamtausbau der Grenzübergangsstellen	**Luftgrenze:** Ungarn, Italien, Litauen **Seegrenze:** Zypern	**Luftgrenze:** Kroatien, Finnland, Deutschland, Ungarn, Island **Seegrenze:** Deutschland **Landgrenze:** Kroatien, Bulgarien

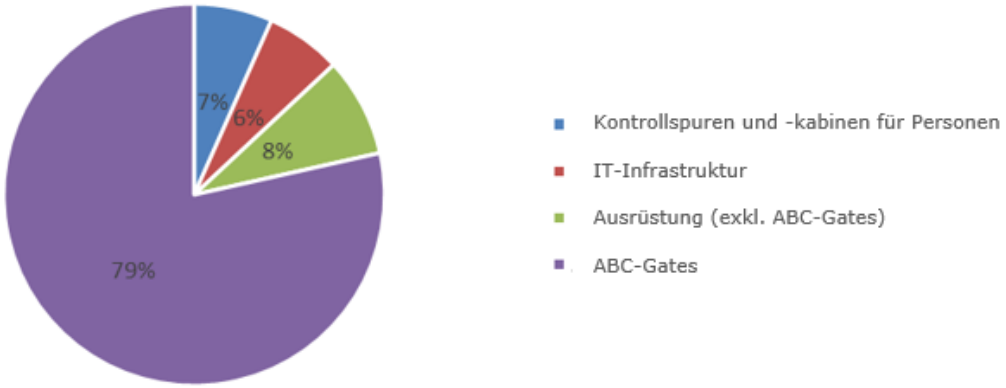
[10] Der Beobachtungszeitraum umfasst die ersten beiden Jahre der Anwendung der Verordnung, d. h. vom 7. April 2017 bis zum 7. April 2019, als Ausnahmen von systematischen Kontrollen an den Luftgrenzen noch zulässig waren.

	Änderungen zur Durchführung der Verordnung	Änderungen nicht in Zusammenhang mit der Verordnung
		Alle: Ungarn
Neue Warteschlangenregelung[11]	**Luftgrenze:** Bulgarien, Dänemark, Ungarn, Lettland **Landgrenze:** Bulgarien **Alle:** Italien, Spanien	-
Strengere Trennung von EU-/Nicht-EU-/Automatisierten Grenzkontrollspuren	**Luftgrenze:** Dänemark, Lettland, Österreich, Tschechien, Zypern[12] **Seegrenze:** Zypern **Alle:** Italien, Kroatien, Spanien	-

Quelle: Tabelle basiert auf einer Umfrage unter Grenzschutzbehörden und Gesprächen (Hauptquartier und Personal des Grenzschutzes)

Die meisten Mitgliedstaaten investierten zudem in zusätzliche Ausrüstung, meist als Reaktion auf die Verordnung, vor allem in zusätzliche Gates für automatische Grenzkontrollsysteme (Automated Border Control – ABC), die der effizienteste Weg sind, um zusätzliche Wartezeiten zu verringern und gleichzeitig die Personalkosten niedrig zu halten (eine geschulte Person kann bis zu sechs ABC-Gates überwachen). Zu den weiteren Anschaffungen gehörten Geräte für mobile Grenzübertrittskontrollen, Passlesegeräte und Fingerabdruckscanner. Mehrere Mitgliedstaaten investierten zudem in ihre IT-Systeme, um den Anforderungen der Verordnung gerecht zu werden. Es gab auch geringfügige Anpassungen der Verfahren und der Infrastruktur, z. B. bei der Steuerung der Personenströme, der Einführung zusätzlicher Kontrollspuren und -kabinen für Personen sowie der strikteren Trennung von EU- und Nicht-EU-Kontrollspuren.

Figure 1. Investitionen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Verordnung (2017-2019)



Quelle: Berechnung auf Basis einer Umfrage unter Grenzschutzbehörden

[11] Einschließlich der in Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung 2016/399 vorgesehenen.
[12] Im Hafen von Limassol werden neue Regelungen für die Warteschlange nicht immer angewandt.

Basierend auf den von der Kommission insbesondere während der Schengen-Evaluierungsbesuche gesammelten Daten und Informationen wurde trotz dieser spürbaren Verbesserungen die folgende Schlussfolgerung gezogen: „Obgleich die Qualität der Kontrollen an den Außengrenzen insgesamt gut ist, variiert sie immer noch in und zwischen den Mitgliedstaaten. In den meisten Ländern bestehen Herausforderungen in Bezug auf Ressourcen, Schulungen und operative Planung, wenn es darum geht, einheitliche und systematische Kontrollen an allen Außengrenzübergangsstellen sowie eine effiziente Überwachung der Außengrenzen zu gewährleisten.“[13] Zu diesen Herausforderungen gehörten auch infrastrukturelle Einschränkungen (z. B. der Mangel an Kabinen für Grenzschutzbeamte an Flughäfen) in der Hälfte der Mitgliedstaaten, insbesondere während der Sommer- und Ferienzeiten. Darüber hinaus fehlt es in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor an geeigneter Ausrüstung, insbesondere für den Abgleich der Fingerabdrücke von Reisenden mit den Daten in ihren Reisedokumenten, was für die Überprüfung der Identität der Reisenden von entscheidender Bedeutung ist.

II.2. Zeitlich begrenzte Ausnahmen

Ausnahmen gemäß Artikel 8 des Schengener Grenzkodex

Nach Artikel 8 Absatz 2d der Verordnung (EU) 2016/399 kann vom Grundsatz der systematischen Abfrage einschlägiger Datenbanken[14] bei Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben, abgewichen werden, wenn zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind: i) die Abfragen der einschlägigen Datenbanken an bestimmten Grenzübergangsstellen hätten unverhältnismäßige Auswirkungen auf den Verkehrsfluss und ii) der betreffende Mitgliedstaat nimmt eine Risikobewertung vor, aus der hervorgeht, dass die gezielte Durchführung von Kontrollen nicht zu einem Sicherheitsrisiko führen würde.

Während an den Land- und Seegrenzen nach wie vor Ausnahmen von systematischen Kontrollen möglich sind, wurden Ausnahmeregelungen an den Luftgrenzen auf einen Übergangszeitraum von höchstens sechs Monaten ab dem Inkrafttreten der Verordnung begrenzt.[15] Die Mitgliedstaaten konnten diese Frist bei besonderen Schwierigkeiten hinsichtlich der Infrastruktur um weitere 18 Monate bis zum 7. April 2019 verlängern.[16]

Aus den Mitteilungen der Mitgliedstaaten an die Kommission geht hervor, dass 13 Mitgliedstaaten zwischen April und Oktober 2017 die befristete sechsmonatige Ausnahmeregelung angewendet haben. Sieben dieser Mitgliedstaaten haben die Ausnahmeregelung um höchstens weitere 18 Monate verlängert. Vier Mitgliedstaaten haben der Kommission außerdem mitgeteilt, dass sie die Ausnahmeregelung an den Landgrenzen anwenden, drei davon im Hinblick auf die Urlaubssaison 2019/2020.

---

[13] Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates – COM(2020) 779 final vom 25.11.2020, S. 7.

[14] Artikel 8 Absätze 2a und 2b des Schengener Grenzkodex.

[15] Artikel 8 Absatz 2d des Schengener Grenzkodex.

[16] Artikel 8 Absatz 2d Unterabsatz 2 des Schengener Grenzkodex.

Tabelle 2: Mitteilungen der Mitgliedstaaten über Ausnahmen vom Grundsatz systematischer Abfragen einschlägiger Datenbanken

	Anwendung von Ausnahmen innerhalb der ersten 6 Monate (gleiche Vorschriften für Land- und Luftgrenzen)	Anwendung von Ausnahmen für Luftgrenzen über 6 Monate hinaus (bis 7.4.2019)	Anwendung von Ausnahmen an Land-/Seegrenzen über den 7.4.2019 hinaus	Wenden derzeit Ausnahmen an Land- und Seegrenzen an (Stand: April 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Die Tabelle basiert auf Mitteilungen der Mitgliedstaaten an die Kommission.

Mitgliedstaaten, die beschließen, gezielte Kontrollen an bestimmten Grenzübergangsstellen durchzuführen, müssen der Kommission und der Agentur alle sechs Monate über die Durchführung der Kontrollen Bericht erstatten. Aus den der Kommission von den 13 Mitgliedstaaten zwischen 2017 und 2020 übermittelten Berichten wurden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- Acht Mitgliedstaaten gaben an, die gezielten Kontrollen nur im Falle eines erhöhten Personenaufkommens und zur Gewährleistung eines zügigen und reibungslosen Grenzübertritts bei gleichzeitiger Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsniveaus durchzuführen.

- Drei Mitgliedstaaten gaben an, dass die Zahl der Treffer im SIS aufgrund der eingeführten gezielten Kontrollen nicht signifikant zurückgegangen sei.

- Fünf Mitgliedstaaten gaben an, dass die vorübergehende Einführung gezielter Abfragen von Datenbanken die Risiken im Zusammenhang mit der öffentlichen

[17] Seit der Annahme der Verordnung haben Kroatien, Finnland, Griechenland, Ungarn, Lettland und Norwegen Mitteilungen übermittelt, ohne anzugeben, bis wann sie gültig sind. Während einer Sitzung der Expertengruppe „Verwaltung der Außengrenzen“ am 28. März 2022 ersuchte die Kommission diese Mitgliedstaaten zu bestätigen, ob ihre unbefristeten Mitteilungen noch gültig seien. Finnland antwortete, dass es in letzter Zeit nicht von der Möglichkeit gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex Gebrauch gemacht habe, nur gezielte (und keine systematischen) Kontrollen an bestimmten Grenzübergangsstellen durchzuführen, dass seine unbefristete Mitteilung aber weiterhin gültig sei und weiterhin genutzt werden könne. Im April 2022 teilten Kroatien und Slowenien der Kommission ihre Absicht mit, die in Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex vorgesehene Möglichkeit für einen Zeitraum von fünf Monaten in Anspruch zu nehmen. Die Antworten der anderen Mitgliedstaaten an die Kommission waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch ausstehend.

Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder den internationalen Beziehungen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht erhöht und den Schutz der EU-Außengrenzen nicht beeinträchtigt habe.

- Vier Mitgliedstaaten gaben an, dass Umfang und Dauer der gezielten Abfragen von Datenbanken nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinausgegangen seien.

Während der COVID-19-Pandemie hat kein Mitgliedstaat der Kommission seine Absicht mitgeteilt, während dieses Zeitraums Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen. Bis zum 15. Mai 2022 hatten sieben Mitgliedstaaten die Kommission über die Möglichkeit unterrichtet, bei Bedarf die verstärkten Abfragen einschlägiger Datenbanken vorübergehend auszusetzen. Diese Mitgliedstaaten können von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch machen, wenn systematische Kontrollen unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Wartezeiten an einer bestimmten Grenzübergangsstelle oder auf das Leben der örtlichen Bevölkerung entlang der Grenze haben. Darüber hinaus galt diese Ausnahmeregelung nur für Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben.

Lockerungen (Artikel 9 des Schengener Grenzkodex)

Die oben beschriebene Möglichkeit, Ausnahmeregelungen anzuwenden, hat nach wie vor keinen Einfluss auf die Anwendung von Artikel 9 des Schengener Grenzkodex, wonach die Grenzübertrittskontrollen **gelockert** werden können, wenn sich „unzumutbare Wartezeiten an der Grenzübergangsstelle ergeben“ aufgrund von „außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Umständen“. Wenn es zu Lockerungen kommt, werden die Kontrollen stichprobenartig, nicht systematisch durchgeführt, wobei die Kontrolle des Einreiseverkehrs Vorrang vor der Kontrolle des Ausreiseverkehrs hat. Obwohl dieser Artikel nicht Teil der Verordnung war, sind einige Mitgliedstaaten der Auffassung, dass er eng mit der praktischen Durchführung systematischer Kontrollen verbunden ist, auch wenn beide sehr unterschiedliche Szenarien betreffen.

In den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung haben die Mitgliedstaaten möglicherweise nicht immer klar zwischen Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex und Lockerungen gemäß Artikel 9 des Schengener Grenzkodex unterschieden. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass das Basisszenario für Ausnahmen von systematischen Kontrollen gemäß Artikel 8 Absatz 2a („unverhältnismäßige Auswirkungen auf den Verkehrsfluss“) ähnlich ist wie bei den Lockerungen der Grenzübertrittskontrollen gemäß Artikel 9 des Schengener Grenzkodex (ein derart starkes Verkehrsaufkommen, dass sich „unzumutbare Wartezeiten an der Grenzübergangsstelle ergeben“).

Ausnahmen und Lockerungen – nächste Schritte

Während sich beide Bestimmungen auf die praktischen Auswirkungen auf den Verkehr beziehen, ist in Artikel 9 außerdem festgelegt, dass a) eine solche Situation auf *außergewöhnliche und unvorhergesehene Umstände* zurückzuführen sein muss und b) alle personellen, räumlichen und organisatorischen Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind. Lockerungen sind weniger präskriptiv als Ausnahmen, und die Entscheidung über ihre Anwendung wird ohne förmliches Verfahren vom leitenden Grenzschutzbeamten an der

Grenzübergangsstelle getroffen. Der Kommission ist nur ein jährlicher Ex-post-Bericht über die im Laufe des Jahres vorgenommenen Lockerungen zu übermitteln.

Ausnahmen gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex erfordern die Übermittlung einer vorherigen Risikobewertung an die Agentur, die zudem regelmäßig aktualisiert werden muss, wenn die Ausnahmeregelungen fortbestehen, die unverzügliche Benachrichtigung der anderen Mitgliedstaaten, der Kommission und der Agentur sowie Halbjahresberichte an die Kommission und die Agentur.

Den für diesen Bericht zusammengetragenen Informationen zufolge wurden Ausnahmeregelungen und Lockerungen von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich angewandt; eine beträchtliche Zahl von ihnen griff in Fällen, in denen Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex mit seinen strengeren formalen Anforderungen das geeignete Instrument gewesen wäre, auf Lockerungen gemäß Artikel 9 des Schengener Grenzkodex zurück.[18] In drei Mitgliedstaaten war die Anwendung von Lockerungen eine bewusste Entscheidung, während sie in vier anderen Mitgliedstaaten offenbar das Ergebnis mangelnder Klarheit über das geeignete Instrument war. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie war die Anwendung von Ausnahmeregelungen (Artikel 8 Absatz 2a) in zwei Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Bestimmungen aufgrund des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwands ausdrücklich untersagt.

Nachdem die Kommission die ersten Mitteilungen über die Anwendung von Artikel 8 Absatz 2a erhalten hatte, sandte sie Schreiben an die betreffenden Schengen-Staaten, in denen sie Folgendes weiter klarstellte: i) die Bedingungen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen; ii) die Schritte, die der Mitgliedstaat, der von diesem Instrument Gebrauch machen möchte, unternehmen muss; iii) spezifische Punkte, auf die der Mitgliedstaat in den Mitteilungen eingehen muss.[19] In Bezug auf die Anforderungen für die Anwendung von Ausnahmen von systematischen Kontrollen ergab die Studie, dass die für die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zuständigen Behörden in den meisten Mitgliedstaaten nicht oder nur indirekt in die Ausarbeitung der Risikobewertung einbezogen wurden. Angesichts des eigentlichen Ziels der Einführung systematischer Kontrollen könnte eine stärkere Einbeziehung der für die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zuständigen Behörden die Qualität der Risikobewertungen verbessern.

Die Mitgliedstaaten haben wiederholt darauf hingewiesen, dass der Unterschied zwischen diesen Bestimmungen für die nationalen Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten genauer

[18] Da die verlängerte Übergangsfrist, bis zu der gemäß Artikel 8 Absatz 2d des Schengener Grenzkodex Ausnahmeregelungen an den Grenzübergangsstellen der Luftgrenzen erlaubt waren, im April 2019 abgelaufen ist, sind an den Grenzübergangsstellen der Luftgrenzen nur Lockerungen möglich. An Übergangsstellen an Land- und Seegrenzen kann es jedoch nach wie vor zu einer Verwechslung kommen.

[19] Im April 2017 sandte die Kommission Schreiben an zwölf der Mitgliedstaaten, die von den Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht hatten. Fünf Mitgliedstaaten haben in zufriedenstellender Weise geantwortet und die geforderte weitere Klarstellung vorgenommen. Folgeschreiben wurden später im Juli 2017 an die sieben Mitgliedstaaten gesandt, die die ersten Schreiben nicht beantwortet hatten. Dieser Austausch wurde bei der Ausarbeitung des überarbeiteten „Praktischen Handbuchs für Grenzschutzbeamte“ berücksichtigt.

geklärt werden muss. Mit der geplanten Überarbeitung des *Praktischen Handbuchs für Grenzschutzbeamte*[20] wird der Unterschied zwischen Lockerung und gezielten Kontrollen aufgezeigt, um der uneinheitlichen Anwendung der beiden Instrumente durch die Mitgliedstaaten entgegenzuwirken und zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten – fälschlicherweise – eine Lockerung der Grenzkontrollen anstelle von Ausnahmeregelungen anwenden. Die Entwicklung eines Musters für die Risikobewertung durch die Agentur hat die Qualität und den Wert der Risikobewertung als Grundlage für fundierte Entscheidungen der betroffenen Mitgliedstaaten über Ausnahmeregelungen verbessert. Damit verfügt nun auch die Agentur über eine solide Grundlage für die Ermittlung möglicher Probleme. Diese weiteren Leitlinien dürften auch dazu führen, dass die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten in Zukunft von besserer Qualität und vollständiger sind.

Die Mitgliedstaaten haben außerdem um Leitlinien für die Bewertung „übermäßiger Wartezeiten" gebeten. Was als „übermäßige" Wartezeit gilt, ist von mehreren Faktoren abhängig und muss von dem leitenden Grenzschutzbeamten an der Grenzübergangsstelle beurteilt werden. Da Lockerungen eine Ausnahme von den systematischen Kontrollen darstellen und die Ziele des Schengener Grenzkodex untergraben und die Sicherheit im Schengen-Raum beeinträchtigen können, sollte sich diese Bewertung an gemeinsamen Kriterien orientieren. Bei der bevorstehenden Überarbeitung des *Praktischen Handbuchs für Grenzschutzbeamte* wird die Kommission praktische Ansätze für die Einhaltung der im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Regel empfehlen, wonach eine Lockerung nur dann erfolgen darf, wenn alle verfügbaren Möglichkeiten so weit wie möglich ausgeschöpft wurden und sich aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse unzumutbare Wartezeiten ergeben (oder ergeben können).

Darüber hinaus könnten auch präventive Schutzmaßnahmen sinnvoll sein, um die Einhaltung der jeweiligen rechtlichen Anforderungen zu gewährleisten. Hierzu ist anzumerken, dass der Anteil der Mitgliedstaaten, die der Kommission keine Lockerungen melden (zwei Drittel während des von der Studie abgedeckten Zeitraums), darauf schließen lässt, dass die Berichtspflichten möglicherweise nicht eingehalten werden. Auch dies verdient weitere Aufmerksamkeit und wird bei der bevorstehenden Überarbeitung des *Praktischen Handbuchs für Grenzschutzbeamte* berücksichtigt werden.

III. Wirksamkeit von systematischen Kontrollen

Da verhinderte Bedrohungen sich nicht immer in Zahlen erfassen lassen und manchmal nur abgeleitet werden können, ist es schwierig, die Auswirkungen der Einführung systematischer Kontrollen von allen Personen, die in den Schengen-Raum einreisen oder ihn verlassen, genau zu beziffern. Die Wirksamkeit der Verordnung bei der Vermeidung von Bedrohungen

[20] Mit der Empfehlung C(2019) 7131 der Kommission über ein gemeinsames „Handbuch für Grenzschutzbeamte" verpflichtete sich die Kommission zu einer regelmäßigen Aktualisierung des Handbuchs. Diese erste Aktualisierung wird eine Reihe von Änderungen des Handbuchs umfassen, die sich aus der jüngsten Rechtsprechung des EuGH, der Annahme neuer Rechtsvorschriften und anderen einschlägigen Ereignissen der letzten Zeit ergeben. Sie wird sich auch auf Sitzungen der Expertengruppe „Verwaltung der Außengrenzen" stützen, die im vierten Quartal 2021 und im ersten Quartal 2022 stattfanden.

der inneren Sicherheit des Schengen-Raums muss daher anhand messbarer Indikatoren und Expertengutachten bewertet werden. Den im Rahmen der externen Studie befragten Grenzschutzbeamten zufolge hat die Einführung systematischer Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums im Hinblick auf die Kriminalprävention u. a. folgende Vorteile gebracht:

- Bessere und umfassendere Erkenntnisse über Personen, die in die organisierte Kriminalität verwickelt sind, dank der gestiegenen Zahl von Treffern gemäß Artikel 36 Absatz 2 des SIS-II-Beschlusses
- Verstärkte Aufdeckung und Ausführung von Ausschreibungen im Rahmen des Schengener Informationssystems (SIS) zum Zweck der Festnahme, Auslieferung und Übergabe an Grenzübergangsstellen
- Verstärkte Aufdeckung von Personen mit Einreiseverboten im Zusammenhang mit strafrechtlichen Anklagen im SIS und/oder in nationalen Datenbanken
- Verstärkte Aufdeckung der betrügerischen Verwendung von (verlorenen, gestohlenen oder für ungültig erklärten) Identitätsdokumenten aufgrund der gestiegenen Zahl von Treffern in der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD)
- Verbesserter Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten über Fälle von organisierter Kriminalität

In Bezug auf Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wurden u. a. folgende Vorteile genannt:

- Bessere und umfassendere Erkenntnisse über terroristische Kämpfer und Personen, die in Aktivitäten mit terroristischem Hintergrund verwickelt sind, aufgrund der gestiegenen Zahl von Treffern im Zusammenhang mit Ausschreibungen gemäß Artikel 24, Artikel 26 und Artikel 36 Absätze 2 und 3 des SIS-II-Beschlusses
- Bessere Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) in terrorismusbezogenen Fällen
- Die einzelnen Auswirkungen systematischer Kontrollen könnten die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden in terrorismusbezogenen Fällen erleichtern und somit zur Verhinderung von Terroranschlägen beitragen

III.1. Auswirkungen der Verordnung auf die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität

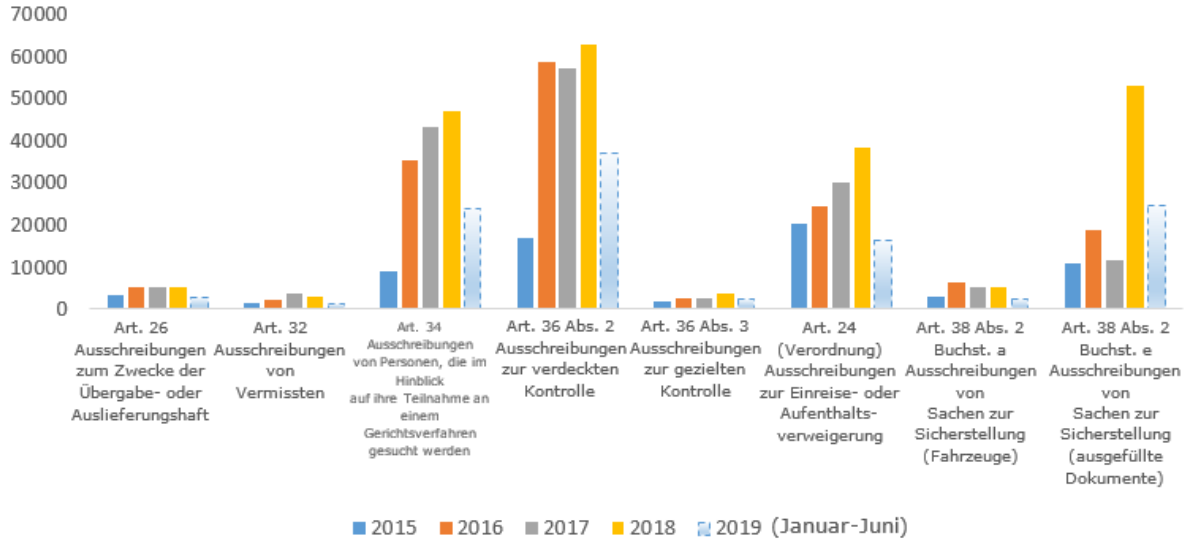
Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es keine öffentlich zugänglichen Daten über den Anteil von Ausschreibungen/Treffern in Bezug auf Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen gibt. Die nachstehenden Daten beziehen sich auf alle Personen, die die Außengrenzen überschreiten. Diese fehlende Trennung in den Statistiken[21] zwischen Personen, die Anspruch auf freien

[21] Zusätzlich zu den im Rahmen der externen Studie erhobenen Daten werden von der eu-LISA auf Grundlage der SIS-Verordnungen und der entsprechenden Durchführungsrechtsakte statistische Daten über die Nutzung des SIS durch die Mitgliedstaaten erhoben. Daten zur Zahl der Abfragen und Ausschreibungen im SIS werden nach Mitgliedstaaten erhoben und nicht nach „Art der Abfrage“ oder „Ort des Treffers“

Personenverkehr haben, und Drittstaatsangehörigen macht es natürlich schwierig, verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

Der Studie des externen Auftragnehmers zufolge ist die Gesamtzahl der Personenausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS) zwischen 2016 und 2018 um 13 % gestiegen. Die stärkste Zunahme (63 %) wurde bei Ausschreibungen zu verdeckten und gezielten Kontrollen (Artikel 36 des SIS-II-Beschlusses[22]) verzeichnet. Ebenso stieg die Zahl der Treffer im SIS für die zwölf Mitgliedstaaten, die in der externen Studie eingehend analysiert wurden[23].

Figure 2. Zahl der an Außengrenzübergängen insgesamt gemeldeten SIS-II-Treffer (2015-2019)[24]



Quelle: Das Diagramm basiert auf einer Umfrage unter Grenzschutzbehörden (Daten für Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien); für Spanien wurden nur Daten über den Flughafen Madrid-Barajas herangezogen.[25]

(Grenzübertrittskontrollen, Polizeikontrollen usw.) aufgeschlüsselt. Die meisten (aber nicht alle) Mitgliedstaaten verfügten zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts in gewissem Umfang über nationale Statistiken mit diesem Detaillierungsgrad.

22 Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).

23 Die externe Studie bezog sich zwar auf alle Mitgliedstaaten, befasste sich aber eingehender mit der Situation in zwölf von ihnen: Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien.

24 Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) betrifft nur Drittstaatsangehörige, sodass die Ausschreibungen gemäß diesem Artikel für Unionsbürger niemals relevant sind. Darüber hinaus kann Artikel 24 Ausschreibungen betreffen, die nicht auf die Sicherheit abzielen, sodass nicht alle Treffer für die Bewertung der Verhinderung von Bedrohungen für die innere Sicherheit des Schengen-Raums relevant sind.

25 Das Studienteam forderte Daten zu Treffern sowohl über SIRENE (Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle) als auch in der Umfrage unter Grenzschutzbehörden an. In der Umfrage unter Grenzschutzbehörden bezogen sich die angeforderten Daten nur auf die Artikel 26, 32 und 34 des Beschlusses 2007/533 und Artikel 24 der Verordnung (EG) 1987/2006 sowie Artikel 36 Absätze 2 und 3 und Artikel 38 Absatz 2 Buchstaben a und e des Beschlusses. Außerdem wurden Daten zu den einzelnen besuchten Orten angefordert. Über SIRENE wurden umfassendere Daten zu Unterkategorien in den

Den für die externe Studie befragten Beamten für Terrorismusbekämpfung zufolge hat sich die Verordnung offenbar positiv auf die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität ausgewirkt, vor allem durch die allgemeine Erkenntnisgewinnung, die durch die größere Zahl von Treffern erleichtert wird, was in direktem Zusammenhang mit der höheren Zahl von Datenbankabfragen steht. Neben dem Wert der gestiegenen Zahl von Treffern selbst stärkte die erhöhte Wirksamkeit der Grenzübertrittskontrollen das Vertrauen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in die Systeme und ermutigte sie, Ausschreibungen in das Schengener Informationssystem (SIS) oder in die Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD) einzugeben.

Da die Verordnung verabschiedet wurde, um der Bedrohung durch den Terrorismus, insbesondere durch terroristische Kämpfer, zu begegnen, sind die Veränderungen bei den terrorismusbezogenen Treffern und Ausschreibungen besonders interessant. Aus den im Rahmen der Studie erhobenen Daten geht hervor, dass die Zahl der Ausschreibungen, die auf Ersuchen der für die nationale Sicherheit (im Zusammenhang mit Terrorismus) zuständigen Behörden gemäß Artikel 36 Absatz 3 des SIS-II-Beschlusses vorgenommen wurden, von 2016 auf 2018 um 46 % gestiegen ist. Den Daten aus sieben nationalen SIRENE-Büros[26] zufolge hat sich die Zahl der terrorismusbezogenen Treffer gemäß dem genannten Artikel im selben Zeitraum mehr als verdoppelt. Abgesehen von den Statistiken zu Ausschreibungen und Treffern hatte die Verordnung den im Rahmen der externen Studie befragten für Terrorismusbekämpfung zuständigen Beamten weitere positive Auswirkungen. Unter anderem nannten die Beamten Verbesserungen in folgenden Bereichen: i) Überwachung der Bewegungen terroristischer Kämpfer und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um diese Bewegungen zu verfolgen, ii) allgemeine Erkenntnisse über Terrorismus, die die Durchführung von Risikobewertungen und die Planung von Reaktionen erleichtern, iii) Erleichterung von Maßnahmen gegen terroristische Kämpfer, iv) Wirksamkeit von Observationen und v) Aufdeckungsfähigkeit.

Die vom externen Auftragnehmer durchgeführte Studie kam zu dem Schluss, dass die Verordnung nicht nur zur Terrorismusbekämpfung, sondern auch zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere der Schleuserkriminalität, des Menschenhandels, des Drogenhandels, der grenzüberschreitenden Verbringung von Vermögenswerten, der Fälschungs- und Eigentumskriminalität sowie der Urkundenfälschung beiträgt. Ähnlich wie bei der Terrorismusbekämpfung wurden durch die Verordnung insbesondere die allgemeinen Erkenntnisse und die Risikoanalyse verbessert, wodurch die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gestärkt wurde. Die Zahl der Treffer gemäß den jeweiligen Artikeln, insbesondere gemäß Artikel 36 („Ausschreibungen zu verdeckten oder gezielten Kontrollen“), ist gestiegen. Darüber hinaus

---

spezifischen Artikeln und Absätzen angefordert. Zu diesen Kategorien gehörten ausländische terroristische Kämpfer und Straftaten. Dabei wurde davon ausgegangen, dass SIRENE-Büros eine detailliertere Datenbank führen und pflegen, da sie auch Daten an die eu-LISA melden müssen.

[26] Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle (SIRENE – Supplementary Information Request at the National Entries). Jedes EU-Land, das das SIS betreibt, hat ein nationales SIRENE-Büro eingerichtet, das rund um die Uhr einsatzbereit ist und für den Austausch von Zusatzinformationen und die Koordinierung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit SIS-Ausschreibungen zuständig ist.

ist den im Rahmen der Studie erhobenen Daten zufolge die Zahl der Treffer bei Ausschreibungen zur Festnahme und die Zahl der Treffer zu Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung (Artikel 24 der SIS-II-Verordnung[27]) zwischen April 2017 und April 2019 für die zwölf Mitgliedstaaten, die in der externen Studie eingehender analysiert wurden, um 30 % gestiegen.

Darüber hinaus hat sich die Gesamtzahl der Treffer in der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD) zwischen 2016 und 2018 mehr als verdoppelt, wenngleich der Anstieg von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist.

III.2. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verordnung

Der Nutzen der Verordnung muss zusammen mit den Kosten betrachtet werden, die den verschiedenen Akteuren bei ihrer Durchführung entstehen.

Die externe Studie umfasst eine Analyse der wirtschaftlichen Kosten, die den Akteuren bei der Durchführung der Verordnung im Jahr 2018 entstanden sind, dem Jahr mit den umfassendsten Daten zu den wichtigsten wirtschaftlichen Faktoren. Allerdings hat die eingeschränkte Datenlage es um einiges schwerer gemacht, eindeutige Schlussfolgerungen zu ziehen. Insbesondere:

- Die Analyse der zusätzlichen Wartezeit für Reisende musste aufgrund der begrenzten Datenlage teilweise auf Basis von Schätzungen erfolgen.
- Bei der Bewertung der in der Studie berechneten Kosten zeigte sich auch, dass Reisende aus den unterschiedlichsten Gründen Verzögerungen erleben, beispielsweise durch normale Verkehrsstaus oder Verspätungen im öffentlichen Verkehr. Diese werden nicht nach demselben Ansatz bewertet, und diese Reisenden sind höchstwahrscheinlich nicht in der Lage, die jeweilige Zeitverzögerung nach den verschiedenen Ursachen aufzuschlüsseln (z. B. Kontrollen, Verkehr, Straßenarbeiten, Wetter).
- Da keine Daten verfügbar sind, werden die Kosten für private Unternehmen, z. B. Investitionskosten, Kosten aufgrund von Verspätungen und Entschädigungen für Fahrgäste, nicht berücksichtigt.
- Aufgrund der Auswirkungen der Verordnung auf Terrorismus und organisierte Kriminalität, dem eigentlichen Ziel der Verordnung, könnten indirekte Einsparungen erzielt worden sein. Genaue Schätzungen solcher Gewinne liegen jedoch nur in sehr begrenztem Umfang vor. Außerdem lässt sich der Nutzen eines vereitelten Terroranschlags nur sehr schwer oder gar nicht quantifizieren und kann nicht nur wirtschaftlich bewertet werden.

[27] Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

Aus diesen Gründen lässt sich keine eindeutige Bilanz hinsichtlich der Kosteneffizienz der Verordnung ziehen. In jedem Fall tragen die Reisenden den weitaus größten Teil der Kosten durch die Verlängerung der Wartezeiten, die jedoch pro Reisendem nur geringfügig sind[28].

Darüber hinaus führt die Durchführung solcher Kontrollen dazu, dass sich die Reisenden sicherer fühlen[29] und folglich bereit sind, längere Wartezeiten zu akzeptieren, wenn dadurch die Gefahr von Terroranschlägen verringert wird. Dieser Zuwachs an gefühlter Sicherheit sollte ebenfalls als positiver Gesamteffekt betrachtet werden, der auch einen positiven Multiplikator für die Wirtschaft darstellt. Darüber hinaus können Kontrollen an den Grenzen nahtlos erfolgen, wenn sie gut organisiert sind, und die Wartezeiten können daher geringfügig sein.

Aber auch wenn sich die Akzeptanz der Reisenden durch deutlich längere Wartezeiten ändern könnte, bietet die Möglichkeit einer Lockerung der Grenzübertrittskontrollen gemäß Artikel 9 des Schengener Grenzkodex einen Mechanismus, um auf unvorhergesehene übermäßige Wartezeiten zu reagieren.

Auf dieser Grundlage und angesichts des Gesamtnutzens systematischer Kontrollen für die innere Sicherheit des Schengen-Raums, insbesondere der Gewinnung umfassender Erkenntnisse über Terrorismus und organisierte Kriminalität durch die gestiegene Zahl von Ausschreibungen und Treffern im SIS, erscheinen die Kosten für die Umsetzung der Verordnung verhältnismäßig und gerechtfertigt.

IV. Externe Faktoren, die die Wirksamkeit systematischer Kontrollen beeinträchtigen

Erhebliche Mängel bei der technischen Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Fingerabdrücke einer Person mit den Daten in den Reisedokumenten abzugleichen, beeinträchtigen die Wirksamkeit der systematischen Kontrollen. Dies erfordert verstärkte Aufmerksamkeit und Maßnahmen sowohl der Kommission als auch der Behörden der Mitgliedstaaten.

Bei Zweifeln an der Echtheit des Reisedokuments oder der Identität seines Inhabers müssen die Mitgliedstaaten mindestens einen der biometrischen Identifikatoren im Speichermedium der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004[30] ausgestellten Pässe und Reisedokumente überprüfen, d. h. ein Gesichtsbild oder Fingerabdrücke. Wenn eine solche Überprüfung

[28] Der Studie des externen Auftragnehmers zufolge legten nur vier Mitgliedstaaten Schätzungen zur Erhöhung der Wartezeiten in Minuten vor. Auf der Grundlage der begrenzten Daten, die von den Grenzschutzbehörden erhoben wurden, hat der externe Auftragnehmer zwei Extremszenarien festgelegt – das optimistische Szenario, bei dem die Wartezeit pro Reisendem aufgrund der Einführung systematischer Kontrollen um eine Minute gestiegen ist, und das pessimistische Szenario, in dem die Wartezeit pro Reisendem aufgrund der Einführung systematischer Kontrollen um 13 Minuten gestiegen ist. Basierend auf den dem externen Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Daten liegen die Kosten pro Reisendem offenbar zwischen 0,08 EUR und 0,16 EUR.

[29] Dies wurde vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) während der vom externen Auftragnehmer im Rahmen der Studie durchgeführten Befragungen bestätigt.

[30] Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1).

möglich ist, gilt diese Verpflichtung auch für Reisedokumente, die nicht nach dieser Verordnung ausgestellt wurden. Der effizienteste, zuverlässigste und kostengünstigste biometrische Identifikator zur Erkennung von Personen, die unter falscher Identität reisen, sind Fingerabdrücke, z. B. wenn der Betrüger dem rechtmäßigen Inhaber des vorgelegten Dokuments sehr ähnlich ist. Die Überprüfung von Fingerabdrücken ist daher umso wichtiger, je ausgeklügelter und schwieriger zu erkennen der Dokumentenbetrug ist, z. B. durch „Morphing“[31].

Um diesen immer häufiger verwendeten Fälschungstechniken entgegenzuwirken, hat die Kommission beschlossen, das Forschungsprojekt iMARS (image Manipulation Attack Resolving Solutions) zu finanzieren, das darauf abzielt, Tools zu entwickeln, um manipulierte Gesichtsbilder, insbesondere gemorphte Gesichtsbilder, im Lebenszyklus von Identitätsdokumenten zu erkennen und die Echtheit von Identitätsdokumenten zu überprüfen sowie sicherzustellen, dass europäische Pässe mit gemorphten oder anderweitig manipulierten Bildern in der Europäischen Union nicht mehr ausgestellt werden können.[32]

Bis die Ergebnisse des iMARS-Projekts vorliegen, können Zweifel an der Identität einer Person nur durch einen Abgleich der Fingerabdrücke mit den biometrischen Identifikatoren im Speichermedium von Pässen und Reisedokumenten ausgeräumt werden. Dies geschieht derzeit[33] an den Außengrenzen von nur 13 Mitgliedstaaten und kann nur bei Inhabern von Pässen durchgeführt werden, die von 15 Mitgliedstaaten ausgestellt wurden, die bereits die erforderliche Technologie einsetzen. Dies ist eine Sicherheitslücke, die rasch geschlossen werden sollte. Dass Fingerabdrücke in einem so signifikant geringen Maß genutzt werden, untergräbt unmittelbar das Ziel der systematischen Kontrollen. Da letztlich das Reisedokument und die darin enthaltenen personenbezogenen Daten mit Datenbanken abgeglichen werden und nicht die Person, die in den Schengen-Raum einreist, könnten zurückkehrende terroristische Kämpfer ohne zuverlässige Überprüfung der Verbindung zwischen der Person und dem vorgelegten Reisedokument trotz systematischer Kontrollen weiterhin unerkannt in den Schengen-Raum einreisen.

V. Schlussfolgerungen

Der Terrorismus, einschließlich der Bedrohung durch zurückkehrende terroristische Kämpfer, ist nach wie vor eines der größten Sicherheitsprobleme der Europäischen Union. Wir können zwar nicht genau feststellen, welche direkten Auswirkungen die Verordnung auf die Verhinderung von Terroranschlägen oder organisierten kriminellen Aktivitäten hatte, aber den befragten Akteuren und verfügbaren Statistiken zufolge dürfte sie sich insgesamt positiv

[31] Bei dieser Technik wird ein neues Gesichtsbild erstellt, indem die Gesichtsdarstellungen von zwei verschiedenen Bildern digital zusammengeführt werden. Es gibt eine Reihe verschiedener Morphing-Techniken, vom automatischen Morphing mithilfe von Anwendungen und Software bis hin zum manuellen Morphing mit allgemein zugänglicher Bildbearbeitungssoftware.

[32] iMARS ist ein von der Europäischen Kommission finanziertes im September 2020 gestartetes Forschungsprojekt mit einer Laufzeit von 48 Monaten. https://imars-project.eu/.

[33] Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts.

auf die innere Sicherheit im Schengen-Raum ausgewirkt haben, insbesondere durch die den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehenden Gesamterkenntnisse.

Die Verordnung wirkte sich hauptsächlich auf Personen aus, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, da sie sicherstellt, dass alle Personen systematisch Sicherheitskontrollen unterzogen werden. Daher kann die Verordnung als Schließung einer wesentlichen Lücke bei der Nutzung von Datenbanken in Bezug auf Personen, die das Recht auf Freizügigkeit haben, gesehen werden, da anerkannt wird, dass einige terroristische Kämpfer sich das Recht auf Reisen innerhalb des Schengen-Raums zunutze machen könnten.

Die Kosten für die Durchführung systematischer Kontrollen aller Personen, die in den Schengen-Raum einreisen und ihn verlassen, sind zwar nicht zu vernachlässigen und werden insbesondere von den Reisenden durch die Verlängerung der Wartezeiten getragen, **scheinen aber verhältnismäßig zu den Auswirkungen der Verordnung auf die innere Sicherheit zu sein**, selbst wenn die potenziellen Kosteneinsparungen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Terroranschlägen und organisierter Kriminalität nicht berücksichtigt werden. Bei der Bewertung der Gesamtwirkung der Verordnung waren die im Rahmen der Studie befragten Grenzschutzbehörden fast einhellig der Ansicht, dass die Verordnung den aktuellen Sicherheitsbedürfnissen in angemessener Weise Rechnung trägt.

In den ersten Jahren der Umsetzung konnten jedoch erhebliche **Probleme festgestellt werden**. Diese Probleme betreffen die Unterscheidung zwischen Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex und Lockerungen gemäß Artikel 9 des Schengener Grenzkodex, die Auslegung der Anforderungen beider Bestimmungen und damit ihre praktische Anwendung, die Qualität der für Ausnahmeregelungen erforderlichen Risikobewertung und die für Lockerungen erforderliche Berichterstattung. Da beide Bestimmungen weiterhin für Land- und Seegrenzübergangsstellen gelten, sind weitere Präzisierungen der Verfahren für die vorübergehende Rückkehr zu gezielten Kontrollen und eine strengere Durchsetzung erforderlich, um ein einheitlich hohes Maß an Sicherheit an allen Außengrenzen zu gewährleisten. Die Anwendung von Lockerungen muss auf außergewöhnliche und unvorhergesehene Umstände beschränkt bleiben.

Wird vom Grundsatz der systematischen Abfrage einschlägiger Datenbanken abgewichen, werden die Mitgliedstaaten nachdrücklich ersucht, auch die für die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zuständigen Behörden in die Vorbereitung der Risikobewertung einzubeziehen. Das von der Agentur zu diesem Zweck entwickelte Muster zielt darauf ab, die mangelnde Harmonisierung bei der Datenerhebung zu beseitigen und die Qualität der Daten zu verbessern; dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn alle zuständigen Behörden aktiv einbezogen werden.

Ein **proaktiverer Ansatz zur Vermeidung übermäßiger Wartezeiten aufgrund vorhersehbarer Ereignisse** wäre ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Situation an den Grenzübergangsstellen, ohne die Erreichung des eigentlichen Ziels der Verordnung zu behindern. Viele Mitgliedstaaten haben ihre Absicht mitgeteilt, im Hinblick auf die Sommerpause und die Weihnachtsferien vom Grundsatz der systematischen Abfrage der einschlägigen Datenbanken abzuweichen. Obwohl die Inanspruchnahme von

Ausnahmeregelungen nach wie vor ein Vorrecht der Mitgliedstaaten an den Land- und Seegrenzen ist, sollten die Mitgliedstaaten vielmehr darauf vorbereitet sein, ihr Personal aufzustocken und die Infrastruktur während dieser bekannten Spitzenzeiten umzugestalten.

Ebenso würde ein **einheitlicher Ansatz für die Bewertung „unvorhergesehener Umstände" und „übermäßiger" Wartezeiten** für Kohärenz in einer kritischen Frage sorgen, die die Sicherheit aller Schengen-Staaten beeinträchtigen könnte. Im Bericht über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus[34] wurden die oben genannten Probleme im Großen und Ganzen bestätigt, es wurde aber auch eingeräumt, dass die nationalen Behörden diese Probleme in den meisten Fällen bereits in Angriff genommen hatten oder dies bei den erneuten Ortsbesichtigungen im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus taten.

Aus den oben genannten Gründen kam die Kommission bei der Ausarbeitung der Strategie für die Zukunft des Schengen-Systems[35] im Juni 2021, die zu ihrem Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex[36] im Dezember 2021 führte, zu dem Schluss, dass es keiner legislativen Änderung des bestehenden Artikels 8 bedarf, um die festgestellten Schwachstellen zu beheben. Die Kommission beabsichtigt vielmehr, diese Fragen durch „Soft Law" anzugehen, insbesondere durch die bevorstehende Überarbeitung des *Praktischen Handbuchs für Grenzschutzbeamte*[37], das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen von Personen zu verwenden ist.

Auch in Zukunft wird die Kommission die Anwendung von Artikel 8 im Rahmen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus überwachen.

[34] Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates – COM(2020) 779 final vom 25.11.2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_de.

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

[37] C(2019) 7131 final vom 8.10.2019.