



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 3. Juni 2021  
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64  
DATAPROTECT 153  
ENFOPOL 213  
FRONT 212  
MIGR 104  
SIRIS 52  
VISA 115  
COSI 109  
ASIM 36  
IXIM 108  
ASILE 33  
COMIX 298

#### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. Juni 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 277 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 277 final.

Anl.: COM(2021) 277 final



Brüssel, den 2.6.2021  
COM(2021) 277 final

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

**„Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“**

*„Wir müssen den vier Grundfreiheiten wieder Geltung verschaffen – und zwar vollständig, so schnell wie möglich. Die Voraussetzung hierfür ist ein voll funktionierender Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr. Wir werden dies oben auf unsere politische Agenda setzen, in Zusammenarbeit mit dem Parlament und den Mitgliedstaaten, und eine neue Strategie für die Zukunft von Schengen vorschlagen.“* Präsidentin von der Leyen, Rede zur Lage der Union 2020

## **1. EINFÜHRUNG: SCHENGEN – EINE UNVERZICHTBARE ERRUNGENSCHAFT DER EU**

Der „Schengen-Raum“ ist der weltweite größte Raum, in dem Personen und Waren ohne Kontrollen an den Binnengrenzen frei zirkulieren können. Er ermöglicht Freizügigkeit für über 420 Millionen Menschen sowie die ungehinderte Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen. Dank der Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten ist der Schengen-Raum Teil unserer europäischen Lebensweise geworden. Er ist ein Symbol für die Verflechtung Europas und die Verbindungen zwischen den dort lebenden Menschen.<sup>1</sup> Außerdem trägt der Schengen-Raum zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und damit zum Wirtschaftswachstum der Union bei.

Der Schengen-Raum ist eine der größten Errungenschaften der europäischen Integration, und seine grundlegende Rolle im Zusammenhang mit dem Aufbauwerk der Europäischen Union ist unbestritten.<sup>2</sup> In den letzten Jahren wurde er jedoch durch eine Reihe von Krisen und Herausforderungen wiederholt auf den Prüfstand gestellt. Die beispiellose Flüchtlingskrise im Jahr 2015 hat Schwachstellen beim Außengrenzenmanagement der Union sowie im Bereich Migration offengelegt, weshalb in einer Reihe von Mitgliedstaaten wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt wurden. Auch als Reaktion auf die auf europäischem Hoheitsgebiet verübten terroristischen Anschläge und die noch fortdauernde Bedrohung wurden wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt. Diese Entwicklungen haben das Klima des Vertrauens, das zur Aufrechterhaltung eines Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen erforderlich ist, untergraben.

Im vergangenen Jahr hat sich deutlich gezeigt, dass Schengen zwar unbestreitbar Teil des europäischen Erbguts ist, aber dennoch nicht als selbstverständlich angesehen werden kann. Die COVID-19-Pandemie stellt uns vor beispiellose Herausforderungen und ist eine starke Belastung für den Schengen-Raum. Sie hat dazu geführt, dass sich noch mehr Mitgliedstaaten zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen veranlasst sahen, wodurch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zeitweise gefährdet war. Aufgrund mangelnder

---

<sup>1</sup> Eurobarometer Spezial 474: *Der Schengen-Raum*, abrufbar unter [https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218\\_89\\_3\\_474\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG).

<sup>2</sup> Das Erfordernis, dass die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen bietet, ist in den Verträgen selbst verankert, und zwar in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union und in Artikel 67 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Koordinierung sind die Folgen dieser Kontrollen, insbesondere in Grenzgebieten, besonders einschneidend gewesen. Die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen führte zu langen Wartezeiten für Lastkraftwagen bei Fahrten von einem Mitgliedstaat in einen anderen. Dadurch kam es zu erheblichen Unterbrechungen der Lieferketten in der EU. Somit hat die COVID-19-Pandemie die wirtschaftliche Dimension von Schengen und seine engen Verflechtungen mit dem Binnenmarkt in den Vordergrund gerückt. Darüber hinaus bereiten Grenzschießungen den Bürgerinnen und Bürgern insbesondere in Grenzregionen große Sorgen, da sie erhebliche Auswirkungen auf ihren Alltag nach sich ziehen.

**Die wichtigsten Fakten zum Schengen-Raum:**

- Der Schengen-Raum umfasst 26 europäische Länder<sup>3</sup> mit rund 420 Millionen Einwohnern.<sup>4</sup>
- Der Schengen-Raum umfasst 42 673 km Seegrenzen und 7 721 km Landgrenzen.<sup>5</sup>
- Fast 1,7 Millionen Menschen leben in einem Schengen-Land und arbeiten in einem anderen, und täglich überqueren rund 3,5 Millionen Menschen die Binnengrenzen des Schengen-Raums.<sup>6</sup>
- Jedes Jahr finden rund 24 Millionen Geschäftsreisen innerhalb des Schengen-Raums statt.<sup>7</sup>
- Die Schengen-Bürgerinnen und -Bürger unternehmen jedes Jahr über 1,25 Milliarden Reisen innerhalb des Schengen-Raums.<sup>8</sup>
- Rund 150 Millionen Einwohner des Schengen-Raums leben in Grenzregionen, was 30 % der EU-Bevölkerung entspricht.<sup>9</sup>
- Grenzregionen machen 40 % des EU-Hoheitsgebiets aus.<sup>10</sup>

In den vergangenen Jahren wurden große Anstrengungen unternommen, um die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen zu verringern. So hat sich die Kommission in zwei Empfehlungen<sup>11</sup> insbesondere für verstärkte Polizeikontrollen in Grenzregionen als Alternative zu Migrations- und Sicherheitskontrollen ausgesprochen. Vor

<sup>3</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Bulgarien, Kroatien, Zypern und Rumänien sind rechtlich verpflichtet, dem Schengen-Raum in der Zukunft beizutreten. Irland hat sich für eine Opt-out-Klausel entschieden, beteiligt sich jedoch an denjenigen Teilen des Schengen-Besitzstands, die das Schengener Informationssystem sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit betreffen.

<sup>4</sup> Der Schengen-Raum, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125>.

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Der Schengen-Raum, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125>.

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen (COM(2017) 534 final vom 20.9.2017).

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 79) und Empfehlung (EU) 2017/1804 der Kommission vom 3. Oktober 2017 zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum (ABl. L 259 vom 7.10.2017, S. 25).

dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie<sup>12</sup> wurde in letzter Zeit eine Reihe weiterer Leitlinien und Empfehlungen ausgearbeitet, unter anderem zur Schaffung eines „Green Lanes“-Systems, das gewährleisten soll, dass Grenzübergänge für alle Güterfahrzeuge offen bleiben und die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen für Personen und Unternehmen gesichert ist. Um eine Fragmentierung der Regelungen in Bezug auf Reisen innerhalb der Union sowie von Einreisen aus Drittstaaten zu vermeiden, hat die Kommission ein System zur Koordinierung auf Unionsebene entwickelt und empfohlen, auf die Angemessenheit der Maßnahmen zu achten.

Einseitige und unkoordinierte Maßnahmen könnten die Bürgerinnen und Bürger an der Ausübung ihrer Rechte hindern und die Erholung Europas verzögern. Einer Analyse der Kommission zu den direkten wirtschaftlichen Kosten der Nichtanwendung des Schengen-Besitzstands<sup>13</sup> zufolge wirken sich Verzögerungen an den Grenzen in erheblichem Maße auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, den Verkehr, den Tourismus, öffentliche Verwaltungen sowie Grenzgänger und Reisende aus. In diesen Bereichen werden die direkten Kosten auf 5 bis 18 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Mittelfristig könnten die indirekten Kosten der Nichtanwendung des Schengen-Besitzstands erheblich höher ausfallen als die geschätzten direkten Kosten, da die Auswirkungen auf den Binnenhandel, die Investitionen und die Mobilität ein ungekanntes Ausmaß annehmen könnten.

Die Wiederherstellung des Schengen-Raums ohne Binnengrenzkontrollen ist für die gesamte Europäische Union von allergrößter Bedeutung. Dieser Tatsache wurde vom Europäischen Parlament<sup>14</sup> und vom Europäischen Rat<sup>15</sup> mit ihrer jeweiligen Forderung Rechnung getragen, die normale Funktionsweise des Schengen-Raums wiederherzustellen.

Die vorliegende Strategie spiegelt die intensiven Konsultationen wider, die die Kommission im vergangenen Jahr mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und anderen wichtigen Interessenträgern durchgeführt hat und stützt sich auf die Schlussfolgerungen der

---

<sup>12</sup> Z. B. Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (C(2020) 1753), Leitlinien zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern (C(2020) 2051) und zur EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen (C(2020) 2153), Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates und ihre Änderung (EU) 2021/119 über eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie.

<sup>13</sup> D. h. des Falles, dass Grenzkontrollen für einen längeren Zeitraum wieder eingeführt werden. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Zurück zu Schengen — ein Fahrplan“, (COM(2016) 120 final vom 4. März 2016).

<sup>14</sup> Siehe z. B. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2021 zur Lage im Schengen-Raum nach dem COVID-19-Ausbruch, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175\\_DE.html#def\\_1\\_1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_DE.html#def_1_1); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2021 zur Kontrolle der Anwendung des Rechts der Europäischen Union in den Jahren 2017, 2018 und 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_DE.html), und Bericht über die Kontrolle der Anwendung des Rechts der Europäischen Union in den Jahren 2017, 2018 und 2019 vom 17. Dezember 2020, (2019/2132 (INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_DE.html).

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21770/st00001de16.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39942/20-21-euco-final-conclusions-de.pdf>.

beiden Schengen-Foren vom November 2020 und Mai 2021. Ihre erfolgreiche Umsetzung erfordert ein verstärktes politisches Engagement und einen Dialog zur Vertiefung der Zusammenarbeit.

*Warum eine umfassende Strategie zur Erhaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts notwendig ist*

Der Schengen-Raum ist eine der sichtbarsten Ausprägungen der immer engeren Union zwischen den Mitgliedstaaten und den Bürgerinnen und Bürgern. Er wurde 1985 als zwischenstaatliches Projekt von nur fünf Mitgliedstaaten ins Leben gerufen. Allen Herausforderungen zum Trotz ist er über die Jahre gewachsen, wurde vertieft und umfasst mittlerweile 26 Länder. Er ist integraler Bestandteil des Rechtsrahmens der EU, an den sich alle neuen Mitglieder anpassen müssen. Die Zukunft des Schengen-Raums muss auch weiterhin von einem kontinuierlichen Einsatz für die Wahrung und Stärkung dieser Grundfreiheit geprägt sein, die eine treibende Kraft des Wirtschaftswachstums darstellt. In nächster Zeit sollte ferner darauf hingearbeitet werden, diejenigen Mitgliedstaaten der EU, die Schengen bisher nicht angehören, ebenfalls in diesen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen aufzunehmen.

Wenn die Vorteile von Schengen gewahrt bleiben sollen, sind ein gemeinsames Vorgehen auf Unionsebene und kontinuierliche Anstrengungen aller Mitgliedstaaten vonnöten. Vor allem erfordert dies Engagement und gegenseitiges Vertrauen. Um den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen besser schützen zu können, wurden in den letzten 36 Jahren nach und nach ein umfassender Schengen-Rechtsrahmen und gemeinsame operative Instrumente entwickelt. Insgesamt sind die Grundlagen von Schengen solide, und die Mitgliedstaaten halten sich im Allgemeinen an die wesentlichen Bestimmungen, auf denen das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums beruht – vom wirksamen Management der Außengrenzen über die gemeinsame Visum- und Rückkehrpolitik und die polizeiliche Zusammenarbeit bis hin zum Schengener Informationssystem sowie den Datenschutzanforderungen<sup>16</sup>. Europa ist eine der Regionen mit dem weltweit höchsten Reiseaufkommen und hat allein im Jahr 2019 mehr als 17 Millionen Schengen-Visa ausgestellt. Dass die Systeme diesen Zustrom problemlos bewältigen können, zeigt, wie gut der von der Union entwickelte Mechanismus funktioniert.

Aber ohne Erneuerung kann kein System langfristig von Bestand sein. Um die Realitäten und Herausforderungen von heute und morgen bewältigen zu können, muss der Schengen-Rechtsrahmen fortwährend verbessert und gestärkt werden. Der Schengen-Raum beruht auf drei Grundpfeilern: 1. einem **wirksamen Außengrenzenmanagement**, 2. **Maßnahmen als Ausgleich für das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen** (gemeinsame Visumpolitik, Rückkehrpolitik, einschlägige Instrumente der polizeilichen Zusammenarbeit

---

<sup>16</sup> 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 – Erstes mehrjähriges Evaluierungsprogramm (2015-2019) (COM(2020) 779 final).

und verschiedene IT-Systeme sowie die damit verbundenen Datenschutzanforderungen) und 3. **einer soliden Governance**, einschließlich eines effizienten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sowie verbesserter Vorsorgemaßnahmen. **In allen drei Bereichen sind Maßnahmen zum Schutz der Integrität des Schengen-Raums und zur Verbesserung seiner Funktionsweise notwendig.** Darüber hinaus erfordert die Wahrung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wirksame Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie im Bereich Migration. Wenngleich sie nicht formell zum Schengen-Besitzstand gehören, sind diese Bereiche dennoch von grundlegender Bedeutung für die Förderung des gegenseitigen Vertrauens und die Gewährleistung der wirksamen Ausübung der Grundfreiheiten innerhalb der Union.

In der vorliegenden Strategie wird über die Fortschritte Bilanz gezogen, die im Zusammenhang mit diesen Grundpfeilern und anderen wichtigen Maßnahmen zur Erhaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielt worden sind, und es werden weitere Maßnahmen vorgeschlagen, um den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen voll funktionsfähig und widerstandsfähiger zu machen.

## **2. EIN MODERNES UND WIRKSAMES MANAGEMENT DER AUBENGRENZEN DER UNION**

Das Kernelement von Schengen sind die kontrollfreien Binnengrenzen. Da jedoch jede Person, wenn sie – auf dem Luft-, Land- oder Seeweg – über die Außengrenzen eingereist ist, ungehindert in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten weiterreisen und sich dort frei bewegen kann, ist für das Bestehen von Schengen ein hohes Maß an Vertrauen in ein verlässliches Management der Außengrenzen erforderlich. Voraussetzung für die Schaffung des Schengen-Raums war daher, dass als Ausgleich für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen umfassende Rechtsvorschriften der Union ausgearbeitet wurden, die ein von allen unterstütztes und hocheffizientes Management unserer gemeinsamen Außengrenzen gewährleisten, für das alle Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder sowie die EU gemeinsam zuständig sind.

Diese Arbeiten gingen mit einer engen Zusammenarbeit mit unseren Partnerländern in der Region des westlichen Balkans und der weiteren Nachbarschaft der Union einher, wodurch sich der Informationsaustausch und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sowie den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres verbesserte. Für die Zukunft ist es wichtig, das Vertrauen in ein solides Management der Außengrenzen der Union weiter zu stärken.

Dafür bedarf es eines integrierten und strategischen Konzepts für das Außengrenzenmanagement, einer systematischen Grenzüberwachung, moderner und vernetzter IT-Systeme, stärker digitalisierter Verfahren und einer kontinuierlichen Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

*Ein integriertes Konzept für das Außengrenzenmanagement*

Offene, aber dennoch gut kontrollierte und sichere Grenzen setzen voraus, dass die Mitgliedstaaten einander vertrauen, und ein effizientes und koordiniertes Außengrenzenmanagement spielt dabei eine Schlüsselrolle. Neue gemeinsame Kapazitäten, IT-Systeme und moderne Technologien können ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn ein strategisches Gesamtkonzept für das Außengrenzenmanagement vorliegt und alle Aspekte des Grenzmanagements, der Sicherheit und der Migration vollumfänglich einbezogen und umgesetzt werden. Die Union und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam auf ein europäisches integriertes Grenzmanagement hinarbeiten, das in der Praxis in vollem Umfang wirksam ist und alle einschlägigen Akteure auf europäischer und nationaler Ebene zusammenbringt. Ziel ist es, sowohl den erforderlichen strategischen Rahmen als auch die notwendigen operativen Elemente zur besseren Verknüpfung unserer politischen Maßnahmen bereitzustellen, um so Lücken zwischen Grenzschutz, Sicherheit, Rückkehr und Migration zu schließen und gleichzeitig stets den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten<sup>17</sup>.

Zu diesem Zweck wird die Kommission in Kürze Gespräche mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über den **mehnjährigen strategischen Politikzyklus für das europäische integrierte Grenzmanagement** aufnehmen.<sup>18</sup> Dieses Vorhaben wird zudem durch die vom Frontex-Verwaltungsrat angenommene technische und operative Strategie sowie die nationalen Strategien der Mitgliedstaaten unterstützt.

### *Systematische Überwachung der Außengrenzen*

Um den Anforderungen von Schengen in vollem Umfang zu genügen und vor dem Hintergrund der jüngsten Herausforderungen und Möglichkeiten, die sich aus den neuen technologischen Entwicklungen ergeben haben, hat die Europäische Union in den letzten Jahren wegweisende Entscheidungen zur Stärkung der Außengrenzen getroffen. Dabei hat sie sich zum Ziel gesetzt, das Außengrenzenmanagement der Union zu einem der leistungsfähigsten Systeme der Welt zu machen. Das 2019 erweiterte Mandat von Frontex und der Aufbau der **ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache** sind besonders gute Beispiele der europäischen Integration im Bereich des Außengrenzenmanagements. Erstmals verfügt die Union über einen eigenen uniformierten Dienst zur Unterstützung des Managements der europäischen Außengrenzen und einer wirksamen EU-Rückkehrpolitik. Diese neue, aus 10 000 Frontex- und nationalen Beamten bestehende, ständige Reserve, kann Mitgliedstaaten, die mit Herausforderungen an den gemeinsamen Außengrenzen konfrontiert sind, jederzeit unterstützen und zu wirksameren Rückkehrverfahren beitragen.

---

<sup>17</sup> Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 („Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache“) (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2019/1896, Artikel 8. Die wirksame Umsetzung des europäischen integrierten Grenzmanagements durch die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte durch einen mehrjährigen strategischen Politikzyklus gewährleistet werden.



Die Kommission ist entschlossen, die vollständige und fristgerechte Umsetzung des neuen Mandats von Frontex sicherzustellen, und begrüßt die Tatsache, dass die ersten Teams der ständigen Reserve einsatzbereit sind und der Aufbau der gesamten Reserve voraussichtlich Ende 2027 abgeschlossen sein wird. Sie wird die Entwicklungen zusammen mit Frontex weiterverfolgen und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Einhaltung des intern vereinbarten Fahrplans für die Umsetzung der Frontex-Verordnung von 2019 sicherstellen.

Seit 2017<sup>19</sup> schreibt der Schengener Grenzkodex vor, dass für alle Personen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – **bei der Einreise in den und der Ausreise aus dem Schengen-Raum ein systematischer Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken** durchzuführen ist. So wird überprüft, ob diese Personen möglicherweise eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit darstellen. Bei der Umsetzung dieser neuen Vorschriften sind jedoch einige Probleme aufgetreten, die nun angegangen werden müssen. Wenngleich die neuen Vorschriften unter gewissen Umständen Ausnahmen von den systematischen Kontrollen vorsehen, kann eine uneinheitliche Anwendung dieser Ausnahmeregelungen die Wirksamkeit des Instruments untergraben. Um den höchsten Sicherheitsstandards zu genügen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten für alle Reisenden an den Außengrenzen systematisch einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken durchführen und etwaige Ausnahmeregelungen einheitlich anwenden. Bei Grenzübertrittskontrollen in der ersten Kontrolllinie müssen darüber hinaus Interpol-Ausschreibungen und -Informationen in Bezug auf die Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten stärkere Berücksichtigung finden. Zur Unterstützung dieser beiden Zielsetzungen wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bis Ende 2021 Leitlinien ausarbeiten. Diese sollen gewährleisten, dass die Vorschriften einheitlich angewandt werden und dass auf etwaige Ausnahmeregelungen lediglich in begrenztem Umfang zurückgegriffen wird.

Darüber hinaus hat die Kommission zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung des Außengrenzenmanagements vorgelegt, insbesondere den Vorschlag vom September 2020 für ein **Screening vor der Einreise** für Drittstaatsangehörige, die die Außengrenzen irregulär übertreten.<sup>20</sup> Sobald die Vorschriften angenommen sind, gelten sie für alle Drittstaatsangehörigen, die die Außengrenzen unbefugt überschreiten. Sie betreffen den ersten Schritt in den allgemeinen Asyl- und Rückkehrsystemen und sollen der Beschleunigung des Vorgangs zur Bestimmung des Status einer Person sowie der Ermittlung des auf diese anzuwendenden Verfahrens dienen. Das Screening vor der Einreise ermöglicht eine weitere Stärkung des Managements der Außengrenzen der Union unter Einhaltung sämtlicher Grundrechtsverpflichtungen. Im Sinne einer raschen Annahme der Verordnung fordert die Kommission daher das Europäische Parlament und den Rat auf, die Verhandlungen voranzutreiben,

---

<sup>19</sup> Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 1).

<sup>20</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (COM(2020) 612 vom 23. September 2020).

Ein wesentlicher Bestandteil eines modernen Grenzmanagements ist die **uneingeschränkte Achtung der Grundrechte**, einschließlich der Rechte des Kindes, und zwar durch alle beteiligten Akteure und an allen Grenzen. Angesichts des erweiterten Aufgabenbereichs von Frontex stärkt die neue Verordnung ebenfalls den für die Agentur geltenden Grundrechtsrahmen erheblich. Vor kurzem wurde ein neuer **Frontex-Grundrechtsbeauftragter** ernannt, der bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von 40 Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachtern unterstützt wird, die ihre Tätigkeiten vor Ort in voller Unabhängigkeit ausführen. Die Grundrechte werden auch ein Schlüsselement des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das europäische integrierte Grenzmanagement darstellen. Darüber hinaus soll Frontex – aufbauend auf der Arbeit der Agentur für Grundrechte und in Zusammenarbeit mit dieser – **weitere Leitlinien für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung**, insbesondere auf See, vorlegen.

Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für ein Screening vor der Einreise von Drittstaatsangehörigen, die die Außengrenzen irregulär überschreiten, sind alle Mitgliedstaaten gehalten, einen nationalen Überwachungsmechanismus zu schaffen, der den Grundrechtsschutz stärkt und sicherstellt, dass im Falle von Verstößen wirksame Ermittlungen stattfinden. Die Agentur für Grundrechte wird **Leitlinien für diesen Überwachungsmechanismus** ausarbeiten und die Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen bei der Entwicklung ihrer nationalen Überwachungsmechanismen unterstützen.

#### *Umsetzung eines der technologisch fortschrittlichsten Grenzmanagementsysteme weltweit*

Die Union hat ihre Informationssysteme, die sowohl an den Außengrenzen als auch innerhalb des Schengen-Raums für innere Sicherheit, Migration und Gesundheit eingesetzt werden, erheblich weiterentwickelt. Ausgehend von einem einzigen Informationssystem – dem Schengener Informationssystem – hat die Union im Laufe der Zeit eine gemeinsame europäische IT-Architektur mit neuen vernetzten Systemen für Grenzmanagement, Migration und Strafverfolgung geschaffen. 2021 ist für die Entwicklung dieser neuen Informationssysteme und der gesamten IT-Architektur ein entscheidendes Jahr.

Die Tests des Einreise-/Ausreisystems (EES)<sup>21</sup> haben im März dieses Jahres begonnen und laufen weiter bis Ende 2021. Ab dem zweiten Quartal 2022 soll es dann voll funktionsfähig sein. Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)<sup>22</sup> soll

---

<sup>21</sup> Beim Einreise-/Ausreisystem (EES) handelt es sich um ein automatisiertes IT-System für die Registrierung von Reisenden aus Drittstaaten. Es findet sowohl auf Inhaber eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt als auch auf von der Visumpflicht befreite Reisende Anwendung und erfasst deren Ein- und Ausreise bei jeder Überschreitung einer EU-Außengrenze. Siehe [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en).

<sup>22</sup> Das ETIAS ist als weitestgehend automatisiertes IT-System zur Ermittlung von migrations- und sicherheitspolitischen Gefahren oder hohen Epidemierisiken im Zusammenhang mit von der Visumpflicht befreiten Personen, die in den Schengen-Raum reisen, ausgelegt. Zugleich soll das ETIAS für die Mehrheit der Reisenden, die kein solches Risiko darstellen, das Überschreiten der Außengrenzen

Ende 2022 einsatzbereit sein. Ferner dürfte die Umsetzung des überarbeiteten Schengener Informationssystems (SIS)<sup>23</sup> bis Ende 2021 und des überarbeiteten Visa-Informationssystems bis Ende 2023 abgeschlossen sein. Ende 2023 sollte die neue IT-Architektur vollständig interoperabel sein. Dann werden alle europäischen Systeme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz miteinander verbunden sein und miteinander „kommunizieren“ können, sodass den nationalen Behörden – im Einklang mit den Datenschutzanforderungen – die benötigten vollständigen, zuverlässigen und korrekten Informationen vorliegen und es nicht mehr dazu kommt, dass Kontrollen wegen fehlender Informationen versäumt werden. Dies wird auch Bona-fide-Reisen wesentlich erleichtern.

Die vollständige Umsetzung aller neuen und modernisierten IT-Systeme sowie ihre Interoperabilität innerhalb der vorgesehenen Fristen zu gewährleisten, ist bei Weitem kein leichtes Unterfangen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sowie eu-Lisa haben sich mit großem Engagement für die Erreichung dieses Ziels eingesetzt. Darüber hinaus hat die Kommission zusammen mit eu-LISA den Mitgliedstaaten operative Unterstützung zukommen lassen – und wird dies auch weiterhin tun. Die Fortschritte werden mithilfe eines Scoreboard-Systems genau überwacht und mithilfe entsprechender Instrumente kann rasch auf etwaige neu auftretende Herausforderungen reagiert werden. Die IT-Systeme können jedoch erst dann in Betrieb genommen werden, wenn die dafür erforderlichen Vorbereitungsarbeiten überall – in allen Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern – abgeschlossen sind. Verzögerungen in nur einem Land würden bedeuten, dass die Systeme nirgendwo im Schengen-Raum eingeführt werden können. Da alle Systeme eng miteinander verbunden sind, könnte eine Verzögerung bei der Umsetzung eines Systems darüber hinaus den Zeitplan für die ganze IT-Systemarchitektur beeinträchtigen. Damit gewährleistet ist, dass wir über voll funktionsfähige Instrumente verfügen, mit denen wir rasch auf plötzlich auftretende und sich ständig weiterentwickelnde Herausforderungen reagieren können, müssen wir gemeinsam Verantwortung für die zeitgerechte Umsetzung dieses ehrgeizigen Projekts übernehmen.

Auch die IT-Architektur sollte so bald wie möglich fertiggestellt werden, insbesondere sollte das überarbeitete Eurodac-System integriert werden. Im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets hat die Kommission im September 2020 ein modernisiertes **Eurodac**<sup>24</sup> vorgeschlagen, das unter anderem dazu beitragen wird, unerlaubte Migrationsbewegungen zu verfolgen, irreguläre Migration zu bekämpfen und die Durchführung von Rückkehrverfahren zu verbessern. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die Verhandlungen im Sinne einer raschen Annahme der Verordnung voranzutreiben.

---

der Schengen-Staaten erleichtern. Siehe [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en).

<sup>23</sup> Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das am weitesten verbreitete und größte System für den Informationsaustausch in den Bereichen Sicherheit und Grenzmanagement in Europa. Siehe [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en).

<sup>24</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten (COM(2020) 614 final).

## *Digitalisierung der Verfahren an den Außengrenzen*

Sobald die COVID-19-Pandemie überwunden und das Reisen wieder weltweit möglich ist, ist mit einem starken Anstieg der Passagierströme zu rechnen. Dies wird dem Digitalisierungsprozess, der bereits vor der Pandemie begonnen hat, neue Impulse verleihen und innovative Wege zur Erleichterung und Beschleunigung der Grenzkontrollen an internationalen Einreisehäfen und -flughäfen erfordern. Digitale Dokumente sind dabei sowohl effizienter als auch sicherer. Bis Ende 2021 wird die Kommission **eine Verordnung über die Digitalisierung des Visumverfahrens vorschlagen**, damit das Schengen-Visumverfahren vollständig digitalisiert werden kann. Als nächsten Schritt beabsichtigt die Kommission im Jahr 2023, nach einer eingehenden Bewertung und den notwendigen Konsultationen einen **Vorschlag für eine Verordnung über die Digitalisierung von Reisedokumenten und die Erleichterung von Reisen** vorzulegen.

## *Zusammenarbeit mit Drittstaaten*

Der Schutz der Außengrenzen der Union erfordert unter anderem eine enge Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Nachbar- und Partnerländern. Eine solche Zusammenarbeit ist ein integraler Bestandteil des integrierten Grenzmanagements der EU. Starke, umfassende, für beide Seiten vorteilhafte und maßgeschneiderte Partnerschaften im Einklang mit dem neuen Migrations- und Asylpaket tragen zu einer besseren Steuerung der Migration und zu einer verstärkten Zusammenarbeit beim Grenzmanagement bei. Wie auch in der Gemeinsamen Mitteilung über eine erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft<sup>25</sup> hervorgehoben wurde, ist ein starkes beiderseitiges Engagement, insbesondere **für die Stärkung der Grenzschutzkapazitäten von Drittstaaten und für ein entschlosseneres Vorgehen gegen die kriminellen Netze, die hinter der Schleusung von Migranten und dem Menschenhandel stehen**, von entscheidender Bedeutung. Diese Priorität wird durch den anstehenden EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025) weiter gestärkt.

Gemäß dem neuen Paket sollte die EU alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um die neuen Partnerschaften unter anderem durch eine wesentlich stärkere Einbeziehung der EU-Agenturen operativ zu unterstützen. Zudem ist die Europäische Union dafür verantwortlich, ihre hohen Standards beim Grenzschutz, auch in Bezug auf die Grundrechte, gegenüber Drittstaaten zu fördern und zu bewerben. Die EU-Agenturen sollten überdies intensiver mit Partnerländern zusammenarbeiten. Das erweiterte Mandat von Frontex ermöglicht die spezifische operative und technische Unterstützung von und Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Die Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanländern, unter anderem

---

<sup>25</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum“ vom 9. Februar 2021 (JOIN(2021) 2 final).

durch Statusvereinbarungen der EU mit Partnern des westlichen Balkans<sup>26</sup>, wird es Frontex-Grenzschutzbeamten ermöglichen, mit den nationalen Grenzschutzbeamten im Hoheitsgebiet eines Partnerlandes zusammenzuarbeiten. Frontex kann nun auch praktische Unterstützung beim Ausbau der Grenzmanagementkapazitäten der Partner leisten und in Zusammenarbeit mit den Partnern die freiwillige Rückkehr optimieren. Darüber hinaus wird die Kommission den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und benachbarten Partnerländern unterstützen, indem sie den Mitgliedstaaten eine **Empfehlung für Musterbestimmungen über den Austausch von Informationen** über das Lagebewusstsein vorlegt, die in bilateralen und multilateralen Abkommen mit Drittstaaten zu verwenden sind. Ferner wird sie ein neues **Muster einer Statusvereinbarung** ausarbeiten, die Frontex als Grundlage für gemeinsame Einsätze in Drittstaaten dienen soll, **sowie ein Muster einer Arbeitsvereinbarung** zur Harmonisierung des Rahmens für die praktische Zusammenarbeit mit diesen Ländern. Dies wird dazu beitragen, eine einheitliche Art der Zusammenarbeit mit den externen Partnern der EU zu gewährleisten.

### **Zentrale Maßnahmen zur Verbesserung des Außengrenzenmanagements**

*Die Kommission wird Folgendes vorlegen:*

- ein Strategiepapier (Q4 2021), gefolgt von einer Mitteilung über den mehrjährigen strategischen Politikzyklus für ein integriertes europäisches Grenzmanagement (2022);
- einen Vorschlag für eine Verordnung über die Digitalisierung des Visumverfahrens (Q4 2021);
- einen Vorschlag für eine Verordnung über die Digitalisierung von Reisedokumenten und die Erleichterung von Reisen (2023);
- einen Bericht über die Durchführung der systematischen Datenbankabgleiche (Q4 2021);
- Leitlinien für die systematischen Abgleiche mit einschlägigen Datenbanken bei der Einreise in den und Ausreise aus dem Schengen-Raum (Q4 2021);
- einen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025) (Q3 2021);
- eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für Musterbestimmungen über den Austausch von Informationen über das Lagebewusstsein, die in bilateralen und multilateralen Abkommen mit Drittstaaten zu verwenden sind (Q3 2021);
- eine Muster-Statusvereinbarung und Musterarbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten (Q3 2021).

*Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte*

- die technische und operative Strategie für das integrierte Grenzmanagement annehmen;

<sup>26</sup> Die Statusvereinbarung mit Albanien trat am 1. Mai 2019 in Kraft, und ab dem 22. Mai 2019 wurden Frontex-Teams entsandt. Die im Oktober 2019 unterzeichnete Vereinbarung mit Montenegro trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Ein gemeinsamer Einsatz begann am 15. Juli 2020. Die Vereinbarung mit Serbien wurde im November 2019 unterzeichnet und am 25. Februar 2021 in einer außerordentlichen Sitzung des Parlaments ratifiziert. Das Europäische Parlament und der Rat billigten die Vereinbarung am 11. bzw. 25. Mai 2020. Die Einsätze werden voraussichtlich am 16. Juni 2021 beginnen. Vor zwei Jahren – im Januar 2019 – wurde eine Statusvereinbarung paraphiert, die die Entsendung europäischer Grenzschutzteams an die Grenze zwischen Kroatien und Bosnien und Herzegowina ermöglichen würde; die Unterzeichnung durch Bosnien und Herzegowina steht jedoch noch aus. Auch die Vereinbarung mit Nordmazedonien wurde noch nicht unterzeichnet.

- weiterhin alle erforderlichen Schritte zur Einrichtung der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache bis 2027 unternehmen;
- weitere Leitlinien für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung ausarbeiten.

*Die Mitgliedstaaten sollten*

- in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und eu-LISA weiterhin alle erforderlichen Schritte unternehmen, um die gesetzlichen Fristen für die Umsetzung der neuen IT-Architektur einzuhalten.

*Das Europäische Parlament und der Rat werden aufgefordert, die Verhandlungen voranzutreiben, um rasch Folgendes anzunehmen:*

- den Vorschlag für eine Verordnung über das Screening vor der Einreise;
- den Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung.

### **3. MAßNAHMEN ZUR INTERNEN STÄRKUNG DES SCHENGEN-RAUMS UND ERGÄNZENDE MAßNAHMEN FÜR EINEN RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS**

Der Schengen-Raum stützt sich auf einen soliden Rechtsrahmen mit Maßnahmen zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen sowie mit Maßnahmen im Bereich der Visum- und Rückkehrpolitik, die entwickelt wurden, um das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen auszugleichen. Diese werden zusammengenommen als Schengen-Besitzstand bezeichnet und dienen gemeinsam dazu, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>27</sup> zu erhalten, indem sie das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten fördern und die wirksame Ausübung der Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union gewährleisten.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen nicht nur bei Schengen-bezogenen Maßnahmen, sondern auch bei anderen ergänzenden Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie Migration und Asyl sehr eng zusammenarbeiten. Zudem trägt der Zollkodex der Union durch seine den freien Warenverkehr unterstützende Regelung für die Bewertung von Sicherheitsrisiken und entsprechende Kontrollen an den Außengrenzen zur Sicherheit im Schengen-Raum bei.

*Prävention und Bekämpfung von Sicherheitsbedrohungen, einschließlich schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus*

In den letzten Jahren wurden auf Unionsebene zahlreiche konkrete Maßnahmen ergriffen, um die schwere und organisierte Kriminalität und den Terrorismus weiterhin wirksam zu bekämpfen, die Sicherheit im Schengen-Raum zu erhöhen und gleichzeitig die Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten. Die Kommission arbeitet mit

<sup>27</sup> Artikel 67 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

dem Europäischen Parlament, dem Rat, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern zusammen, um die Maßnahmen, die in den wichtigsten strategischen Sicherheitsinitiativen vorgesehen sind, die im Juli 2020 als Teil der **EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (2020-2025)**<sup>28</sup> vorgelegt wurden, vollständig umzusetzen. Diese Strategie konzentriert sich auf die für die weitere Verbesserung der Sicherheit aller in Europa lebenden Menschen vorrangigen Bereiche, insbesondere auf den Schutz der Europäer vor Terrorismus und organisierter Kriminalität. Dazu gehören:

- die **EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung**<sup>29</sup>, in der auf unterschiedliche Risiken für unsere innere Sicherheit hingewiesen wird und Maßnahmen zur Behebung dieser Risiken vorgeschlagen werden, insbesondere angesichts der Bedrohung durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer;
- die **EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität**<sup>30</sup>, in der eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz sowie zur Bekämpfung von Strukturen der organisierten Kriminalität und bestimmter, vorrangig anzugehender und zunehmender Straftaten wie Drogenschmuggel, Schusswaffen- oder Umweltkriminalität oder Fälschung festgelegt sind, und
- die **Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels**<sup>31</sup>, deren Schwerpunkt auf der Verhütung solcher Straftaten, der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern sowie dem Schutz und der Stärkung der Opfer liegt.

Alle in diesen Strategien enthaltenen Maßnahmen bilden einen wichtigen Baustein für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie sind für die Verbesserung der Sicherheit im Schengen-Raum von entscheidender Bedeutung. Eine wirksame Umsetzung ist äußerst wichtig, um Sicherheitsbedrohungen vorzubeugen und zu bekämpfen und folglich das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Außerdem ist es bei der Umsetzung und Anwendung dieser Maßnahmen unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte, einschließlich der Rechte des Kindes und der einschlägigen Datenschutzanforderungen, in vollem Umfang achten.

Eine wirksame Umsetzung der wichtigsten Prioritäten der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion hängt auch von einer fortgesetzten engen Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanländern und der weiteren Nachbarschaft der Union ab.

#### *Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit*

In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sollten Polizeibeamte in einem Mitgliedstaat Zugang zu denselben Informationen haben, die ihren Kollegen in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen. Sie sollten wirksam und im Regelfall europaweit

---

<sup>28</sup> Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“ (COM(2020) 605 final vom 24. Juli 2020), [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en).

<sup>29</sup> COM(2020) 795 final.

<sup>30</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>31</sup> COM(2021) 171 final.

zusammenarbeiten. Daher ist die **polizeiliche Zusammenarbeit**, bei der nach wie vor große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene bestehen, ein wichtiger Bestandteil der Maßnahmen, die die Sicherheit in einem interdependenten Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen untermauern. Aufgrund der genannten Uneinheitlichkeiten in der polizeilichen Zusammenarbeit sind kriminelle Akteure und Gruppen weiterhin ungehindert mitgliedstaatenübergreifend tätig und nutzen dabei die unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen.<sup>32</sup>

Um die schwere und organisierte Kriminalität als Union wirksam bekämpfen zu können, müssen wir von einer Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, die weitgehend auf unverbindlichen Instrumenten beruht, zu verbindlichen systematischen Partnerschaften übergehen. Eine verbesserte polizeiliche Zusammenarbeit ermöglicht den Mitgliedstaaten zudem mehr Alternativen zu den Kontrollen an den Binnengrenzen. Zu diesem Zweck wird die Kommission Ende dieses Jahres einen Legislativvorschlag für einen **EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit** vorlegen. Der Kodex wird einen kohärenten EU-Rechtsrahmen bieten, der sicherstellt, dass die Strafverfolgungsbehörden einen gleichwertigen Zugang zu im Besitz anderer Mitgliedstaaten befindlichen Informationen haben, wenn sie diese für die Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus benötigen.

Zur Verbesserung des **Informationsaustauschs** wird der EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit die Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zu Ermittlungszwecken und einschließlich der Rolle der „zentralen Anlaufstelle“ für diesen Austausch, und für die umfassende Nutzung des Informationsaustauschkanals von Europol<sup>33</sup> formalisieren und präzisieren. Der Kodex wird durch einen Vorschlag zur Stärkung des automatisierten Austauschs wichtiger Datenkategorien im Rahmen der **Prümer** Ratsbeschlüsse<sup>34</sup> ergänzt. Der neue Rechtsrahmen wird den Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten sowie Fahrzeugzulassungsdaten zwischen den Mitgliedstaaten effizienter und schneller machen, sodass die nationalen Behörden feststellen können, ob Daten in anderen Mitgliedstaaten vorliegen, und rasch auf sie zugreifen können. Zudem prüft die Kommission, ob dieser Austausch um neue Datenkategorien wie Lichtbilder, Führerscheine, Strafregisterdaten und ballistische Daten erweitert werden muss.

Was die **operative Zusammenarbeit in der gesamten EU** anbelangt, so wird im EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit auf die Notwendigkeit gemeinsamer Standards

---

<sup>32</sup> Siehe auch die Bewertung Europol's der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (12. April 2021): „Kriminelle Aktivitäten in Grenzregionen nutzen die natürlichen Abgrenzungen der Zuständigkeiten der einzelnen Strafverfolgungsbehörden, durch die Möglichkeiten zur Umgehung der Strafverfolgung entstehen und die Nähe zu mehreren Märkten bieten.“ Laut Europol sind mehr als 70 % der organisierten kriminellen Gruppen in mehr als drei Mitgliedstaaten aktiv.

<sup>33</sup> Europol's Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (Secure Information Exchange Network Application).

<sup>34</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI.



eingegangen, damit Polizeibeamte wirksam mit ihren Kollegen in den Nachbarländern zusammenarbeiten können. Aufbauend auf bewährten Verfahren der bilateralen oder multilateralen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sollten Polizeibeamte in der Lage sein, gemeinsame Einsätze und gemeinsame Patrouillen in Grenzgebieten durchzuführen. Da Straftäter und Terroristen über Grenzen hinweg in den Mitgliedstaaten tätig sind, sollten die Polizeibehörden in der Lage sein, sie erforderlichenfalls zu überwachen und im Rahmen der Nacheile in allen nationalen Hoheitsgebieten festzunehmen. Unter Berücksichtigung der Rolle der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit und der notwendigen Flexibilität für eine regionale Zusammenarbeit soll der EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit die Regeln für die Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Strafverfolgungsmaßnahmen präzisieren und angleichen. Die Intensivierung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit in der Union erfordert ein starkes politisches Engagement aller einschlägigen Akteure.

Im Dezember 2020 legte die Kommission außerdem einen Vorschlag zur **Stärkung des Mandats von Europol**<sup>35</sup> vor. So soll die Agentur beispielsweise in die Lage versetzt werden, nationale Ermittlungen durch die Analyse von Massendaten („Big Data“) zu unterstützen. Im Sinne einer raschen Annahme der neuen Verordnung fordert die Kommission daher das Europäische Parlament und den Rat nachdrücklich auf, die Verhandlungen voranzutreiben.

Des Weiteren ist es wichtig, die kürzlich verabschiedeten Instrumente zur Nutzung durch die Strafverfolgungsbehörden weiter zu entwickeln. Eine verstärkte Nutzung von vorab übermittelten Fluggastdaten (Advance Passenger Information – API) in Verbindung mit Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) birgt das Potenzial, die Sicherheit zu relativ geringen Kosten und ohne Beeinträchtigung der Reise Flüsse erheblich zu verbessern. Gemäß der PNR-Verordnung erfassen die Mitgliedstaaten die Fluggastnamen bei allen Flügen, auch bei Flügen innerhalb der EU. Im Gegensatz dazu werden API-Daten nach der API-Richtlinie<sup>36</sup> nur bei Flügen aus Drittstaaten in die Union systematisch erfasst. Die Kommission bereitet daher einen Legislativvorschlag vor, mit dem die Nutzung von **vorab übermittelten Fluggastdaten (API-Daten) auf Flüge innerhalb des Schengen-Raums** ausgeweitet werden soll. Durch diese Änderung würde das den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehende Instrumentarium an Ausgleichsmaßnahmen erweitert, sodass die Strafverfolgungsbehörden einen risikobasierten datengestützten Ansatz im Schengen-Raum verfolgen können.

Neben der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit beruht das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten auch auf einer engen justiziellen Zusammenarbeit. Ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung und Vereinfachung der Übergabe innerhalb der EU ist der Europäische Haftbefehl (EuHb); er ist ein zentrales Instrument der justiziellen Zusammenarbeit in

---

<sup>35</sup> COM(2020) 796 final vom 9.12.2020.

<sup>36</sup> Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24).

Strafsachen. Die vollständige Umsetzung der wichtigsten in den Schlussfolgerungen des Rates zum EuHb vom Dezember 2020<sup>37</sup> und im Bericht des Europäischen Parlaments über den EuHb vom Januar 2021<sup>38</sup> dargelegten Maßnahmen ist für die Verbesserung der Verwendung des EuHb von entscheidender Bedeutung. Die Kommission wird **das EuHb-Handbuch aktualisieren** und den Angehörigen der Rechtsberufe Leitlinien für den Umgang mit potenziell missbräuchlichen Fahndungs- und Auslieferungsersuchen aus Drittstaaten an die Hand geben. Sie arbeitet mit Angehörigen der Rechtsberufe im Rahmen einer neu eingerichteten Koordinierungsgruppe zusammen, um den Informationsaustausch über den EuHb zu beschleunigen. Schließlich verfolgt die Kommission aufmerksam die ordnungsgemäße Umsetzung des EuHb-Rahmenbeschlusses und greift gegebenenfalls auf Vertragsverletzungsverfahren zurück.

Darüber hinaus sind auch Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Koordinierung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung, in denen die Union mittlerweile eine Reihe von Rechtsinstrumenten – etwa die Europäische Ermittlungsanordnung – entwickelt und eine Agentur der Union zur Erleichterung dieser Koordinierung, nämlich Eurojust, eingerichtet hat, von Bedeutung. Eurojust muss unbedingt seine Kapazitäten zur Unterstützung der nationalen Behörden bei grenzüberschreitenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen weiterentwickeln, indem es moderne IT-Technologien und sichere Kommunikationsmethoden, unter anderem über E-Codex, nutzt und für Trefferabfragen (Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren) Verknüpfungen mit anderen JI-Agenturen schafft. In ähnlicher Weise sollten auch gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG) die Vorteile digitaler Tools nutzen, indem sie Informationen über eine sichere IT-Kooperationsplattform verarbeiten. Die Kommission arbeitet auf eine noch weiter gehende Digitalisierung der Instrumente der justiziellen Zusammenarbeit hin, um diese Entwicklung noch mehr zu erleichtern.<sup>39</sup>

*Um unsere Systeme zukunftsfähig zu machen, müssen wir die bestehenden und künftige Technologien optimal einsetzen*

**Der Einsatz von Technologie zur Unterstützung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit** und Strafverfolgung hat sich in den letzten Jahren rasant weiterentwickelt und bietet neue Möglichkeiten, grenzüberschreitende und potenzielle Bedrohungen in allen Ländern zu verhindern, aufzudecken und zu bekämpfen. Überdies sind moderne Technologien insbesondere kostengünstiger und könnten sich auch als wirksam erweisen, um ähnliche Ziele wie die der vorübergehend eingeführten physischen Grenzübertrittskontrollen zu erreichen. Zusätzlich zu den Polizeikontrollen, die die Mitgliedstaaten (wegen fehlender Kontrollen an den Binnengrenzen) gegebenenfalls in den Grenzgebieten durchführen, können

---

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/de/pdf>

<sup>38</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_DE.html)

<sup>39</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union – Ein Instrumentarium für Gelegenheiten“ (COM(2020) 710 final vom 2. Dezember 2020).

sie solche Technologien auch in Bereichen mit erhöhtem Risiko wie Flughäfen oder Bahnhöfen einsetzen.

Darüber hinaus sind die Weiterentwicklung, der Einsatz und die Nutzung künstlicher Intelligenz von entscheidender Bedeutung, damit die Strafverfolgungsbehörden mit der Menge und der Komplexität der Daten bei den heutigen Ermittlungen und dem Einsatz moderner Technologien durch Kriminelle Schritt halten können. Eines der Ziele des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über künstliche Intelligenz<sup>40</sup> ist die Förderung der Entwicklung einer sicheren und rechtmäßigen künstlichen Intelligenz unter Achtung der Grundrechte. Künstliche Intelligenz erfordert den Zugang zu qualitativ hochwertigen Datensätzen. Die zeitnahe Schaffung europäischer Datenräume wird dazu beitragen, Instrumente der künstlichen Intelligenz für Strafverfolgungszwecke zu konzipieren, zu trainieren und zu bewerten.

In den letzten Jahren wurde auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erheblich in Forschung und Innovation für Sicherheit und Reiseerleichterungen investiert<sup>41</sup>, und eine Reihe von Mitgliedstaaten betreiben erfolgreiche Systeme<sup>42</sup> in diesem Bereich. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Einführung und Nutzung neuer Technologien auch künftig unterstützen. Gleichzeitig ist es äußerst wichtig, weiterhin in die Forschung zu investieren, um Möglichkeiten, die neue Technologien bieten können, zu erschließen. Die Kommission wird Gespräche über diese Fragen sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene fördern, um das Potenzial moderner Technologien voll auszuschöpfen und gleichzeitig die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu gewährleisten und den Austausch von bewährten Verfahren und Wissen zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

### *Eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik*

Die außerordentlichen Umstände der Flüchtlingskrise von 2015 setzten den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen unter Druck und machten erhebliche Mängel im Migrationsmanagementsystem der Union, insbesondere in Bezug auf Solidarität und gemeinsame Verantwortung, deutlich. Alle im **neuen Migrations- und Asylpaket** vorgeschlagenen Lösungen werden zu einem wirksamen Migrationsmanagement, einer

---

<sup>40</sup> Vorschlag der Kommission vom 21. April 2021 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Gesetzgebungsakte der Union (COM(2021) 206 final). In diesem Vorschlag werden mehrere Anwendungen künstlicher Intelligenz für Migration und Strafverfolgung als mit hohem Risiko behaftet eingestuft.

<sup>41</sup> Die Kommission unterstützt diese Forschungsarbeit durch das Arbeitsprogramm im Rahmen von Horizont Europa im Bereich „Zivile Sicherheit für die Gesellschaft“: Von 2007 bis 2020 investierte die EU fast 3 Mrd. EUR in die Sicherheitsforschung. In diesem Zeitraum wurden rund 700 Projekte auf den Weg gebracht, die ein breites Spektrum von Sicherheitsthemen abdecken, darunter Grenzmanagement und Reiseerleichterungen.

<sup>42</sup> Ein Beispiel für ein solches System ist das niederländische Vorzeigeprojekt @MIGO-BORAS. Dieses System ermöglicht die elektronische Erkennung von Fahrzeugkennzeichen, die Überprüfung der einschlägigen Datenbanken und die Entsendung von Patrouillen der Königlichen Marechaussee zur Durchführung von Stichprobenkontrollen.

engeren Zusammenarbeit und einer gerechten Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten beitragen und damit den Schengen-Raum stärken. Das neue Paket zielt darauf ab, die Lücken zwischen den Kontrollen an den Außengrenzen, den Asyl- und den Rückkehrverfahren in den Mitgliedstaaten zu schließen, indem **ein nahtloser Prozess an der Grenze festgelegt wird, der für alle Drittstaatsangehörigen gilt, die die Grenzen unbefugt überschreiten**. In Kombination mit dem Vorschlag über das Screening vor der Einreise verstärkt das Paket die Verknüpfung zwischen Asyl- und Rückkehrverfahren an den Außengrenzen. Die neuen Verfahren an der Grenze sowie andere Maßnahmen des Pakets dürften dazu beitragen, das Management der Außengrenzen zu verbessern und Fluchtbewegungen und unerlaubte Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums zu verhindern und zu verringern.

Zugleich wird in dem Paket ein **dauerhafter Solidaritätsmechanismus** vorgeschlagen, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die mit den größten Herausforderungen in Bezug auf irreguläre Einreisen an den Außengrenzen konfrontiert sind. Die Solidarität soll verpflichtend und auf die Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten sein. Als mögliche Formen der Solidarität sind Umsiedlungen von Personen, ergänzt durch „Rückkehrpatenschaftsregelungen“, in deren Rahmen sich ein Mitgliedstaat zur Unterstützung von Rückführungen verpflichtet, vorgesehen, des Weiteren – unter bestimmten Umständen – auch andere Beiträge wie Beiträge zum Aufbau von Asyl- oder Aufnahmekapazitäten, operative Unterstützung oder Zusammenarbeit mit den betreffenden Herkunfts- oder Transitländern außerhalb der EU. Die Existenz eines ganzheitlichen gemeinsamen Migrations- und Asylsystems und die Gewissheit, dass ein starkes System für den Umgang mit irregulären Einreisen besteht, werden das gegenseitige Vertrauen stärken und somit den Schengen-Raum unterstützen.

### **Zentrale Maßnahmen für eine interne Stärkung des Schengen-Raums**

#### *Die Kommission wird*

- einen Legislativvorschlag für einen EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit vorlegen (Q4 2021);
- einen Vorschlag für eine Verordnung über die Verpflichtung, vorab Angaben über die beförderten Personen (API-Daten) zu übermitteln, vorlegen (2022);
- spezifische Konsultationen einleiten, um den Einsatz von Technologien als Alternative zu Grenzkontrollen zu prüfen (Q3 2021);
- das Handbuch zum Europäischen Haftbefehl aktualisieren (Q4 2021).

#### *Die Mitgliedstaaten sollten*

- die bestehenden Sicherheitsinitiativen unter umfassender Nutzung der bereits vorhandenen Strafverfolgungsinstrumente vollständig umsetzen.

*Das Europäische Parlament und der Rat werden aufgefordert, die Verhandlungen voranzutreiben, um rasch Folgendes anzunehmen:*

- den Vorschlag zur Stärkung des Mandats von Europol;
- die Vorschläge im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets.

#### **4. EIN RESILIENTERES SCHENGEN-SYSTEM MIT BESSERER GOVERNANCE, UM VERTRAUEN ZU FÖRDERN**

Der Schengen-Raum wird durch eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen unterstützt, die das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen kompensieren. Der Erfolg dieser Maßnahmen steht und fällt jedoch mit der Qualität ihrer Umsetzung. Daher brauchen wir ein starkes Governance-System, das auf die Bewältigung künftiger Schengen-weiter Herausforderungen ausgelegt ist, sowie einen intensiveren politischen Dialog und eine bessere Überwachung und Durchsetzung.

##### *Politischer Dialog für Konsens und Zusammenarbeit*

Die Kommission hat das Schengen-Forum eingerichtet, um einen regelmäßigen und strukturierten politischen Dialog zwischen den Akteuren zu fördern, die am ordnungsgemäßen Funktionieren des Schengen-Raums mitwirken. Am 30. November 2020 und am 17. Mai 2021 fanden bereits zwei solcher Veranstaltungen unter Beteiligung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Innenminister statt. Das Forum hat sich als nützliche Plattform erwiesen, um die wichtigsten Elemente dieser Strategie auf politischer Ebene zu steuern und Vertrauen aufzubauen.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wird die **Kommission weiterhin regelmäßig Schengen-Foren veranstalten**, um den jeweiligen Stand zum Thema Schengen auf politischer Ebene zu erörtern und einen regelmäßigen Gedankenaustausch sowie eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit Blick auf die Bewältigung bestehender und künftiger Herausforderungen zu fördern. Das nächste Forum soll noch im Jahr 2021 stattfinden.

Es ist wichtig, bei der politischen Debatte umfassend alle Elemente der komplexen Architektur zu berücksichtigen, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums unterstützt. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Annahme des „**Schengen-Statusberichts**“ in die Wege leiten, der als Grundlage für die Beratungen auf dem jährlichen Forum dienen soll. Der Bericht wird einen Überblick über den Status quo liefern, sowohl was den kontrollfreien Verkehr an den Binnengrenzen, die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen als auch den Stand der Umsetzung der Empfehlungen betrifft. Die Kommission wird diese Berichte in ein „Schengen-Scoreboard“ integrieren, um die Umsetzung der Schengen-Vorschriften in den verschiedenen Politikbereichen durchgängig zu bewerten und die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung etwaiger Herausforderungen besser zu unterstützen.

##### *Schengen für die Zukunft rüsten: Modernisierung und Anpassung unserer Systeme*

Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen ist ein Problem, das schon seit einigen Jahren existiert – lange vor Beginn der COVID-19-Pandemie. Einige Mitgliedstaaten

führen seit 2015 fortlaufend Kontrollen an den Binnengrenzen durch. Dies hat verdeutlicht, dass es einer stärkeren Koordination auf europäischer Ebene bedarf, um Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Im Jahr 2017 legte die Kommission daher eine geänderte Fassung des Schengener Grenzkodexes<sup>43</sup> vor, die – obwohl die Interessenträger durchaus den Handlungsbedarf erkannten – keine ausreichende Unterstützung fand, die eine erfolgreiche Fortführung der Verhandlungen durch die gesetzgebenden Organe ermöglicht hätte.

Die Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie haben erneut gezeigt, dass in Krisensituationen ein stabiler Rahmen für die Entscheidungsfindung und Koordinierung an den Außengrenzen und im Schengen-Raum erforderlich ist. An der Fähigkeit, künftige Bedrohungen durch Pandemien oder ähnliche Krisen, von denen mehrere oder alle Mitgliedstaaten gleichzeitig betroffen sind, auf umfassend koordinierte Weise anzugehen, wird sich die Resilienz des Schengen-Systems beurteilen lassen. Denn letztendlich wirkt sich das Handeln eines Mitgliedstaats an der gemeinsamen Außengrenze der Union oder innerhalb des Schengen-Raums auf alle anderen Mitgliedstaaten aus.

Die Europäische Kommission reagierte umgehend im Rahmen ihrer Befugnisse, indem sie rasch spezielle Korridore („Green Lanes“) für den Transit wesentlicher Güter einrichtete und zwei Leitlinien zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern<sup>44</sup> und zur EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen<sup>45</sup> herausgab. Im Verlauf der Krise folgten eine Reihe weiterer Leitlinien und Empfehlungen zum Management der Außen- und Binnengrenzen<sup>46</sup>. Zudem legte der Rat auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags die Empfehlung (EU) 2020/1475<sup>47</sup> sowie nachfolgend die Änderungsfassung (Empfehlung (EU) 2021/119<sup>48</sup>) für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie vor. In seiner Empfehlung (EU) 2020/912

---

<sup>43</sup> COM(2017) 571 final.

<sup>44</sup> Mitteilung der Kommission „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs“ (C(2020) 2051).

<sup>45</sup> Mitteilung der Kommission „Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise“ (C(2020) 2153).

<sup>46</sup> Beispielsweise Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (C(2020) 1753 final), Leitlinien zum Schutz der Gesundheit, zur Rückkehr und zur Regelung der Reise von Seeleuten, Fahrgästen und anderen Personen an Bord von Schiffen (C(2020) 3100 final) und die Mitteilung „COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU“ (COM(2020) 115).

<sup>47</sup> Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3). Am 1. Februar 2021 nahm der Rat auf Vorschlag der Kommission Änderungen an der Empfehlung (EU) 2020/1475 an, nachdem möglicherweise im Zusammenhang mit der zunehmenden Übertragbarkeit neuer besorgniserregender SARS-CoV-2-Varianten EU-weit ein sehr hohes Maß an Übertragung in der Bevölkerung festzustellen war. Angesichts der sich verbessernden epidemiologischen Lage und der bevorstehenden Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU legte die Kommission am 31. Mai 2021 einen Vorschlag zur Änderung dieser Empfehlung vor.

<sup>48</sup> Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 36I vom 2.2.2021, S. 1).

befasste er sich mit Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen in die Europäische Union<sup>49</sup>.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen beabsichtigt die Kommission, bis Ende dieses Jahres **einen neuen Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes** vorzulegen. Dieser wird auf den Erfahrungen aus der COVID-19-Krise und den Beratungen über den Vorschlag von 2017 aufbauen, insbesondere wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten auch künftig die Möglichkeit einzuräumen, wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen. Hierbei muss der Grundsatz bekräftigt werden, dass diese Maßnahme nur als letztes Mittel im Falle von Bedrohungen angewandt werden sollte.

Um allen künftigen Schengen-weiten Herausforderungen begegnen zu können, sollte ein überarbeiteter Schengener Grenzkodex auch auf die Bewältigung ernsthafter Bedrohungen ausgerichtet sein, einschließlich Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit wie im Falle der COVID-19-Pandemie. Hierbei ist es wichtig, dass die Koordinierung und enge Zusammenarbeit auf Unionsebene mit den erforderlichen Schutzmaßnahmen einhergeht, damit die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen stets das letzte Mittel bleibt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten könnten dann konkret nachvollziehen, welche Umstände eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen erfordern. Ein überarbeiteter Kodex sollte auch der Tatsache Rechnung tragen, dass Maßnahmen zur Beschränkung von Reisen in die EU koordiniert werden müssen. Dabei sollten insbesondere die Erfahrungen aus den Maßnahmen einfließen, die als Reaktion auf die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Gesundheit durch die Pandemie ergriffen wurden und bei denen es hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates seitens der Mitgliedstaaten erhebliche Abweichungen gab. Und er sollte einen flexiblen Rahmen zur Bewältigung von Krisen schaffen.

Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts keine Selbstverständlichkeit ist. Die Kommission wird im Juni eine Mitteilung über die Erkenntnisse aus der COVID-19-Krise vorlegen. Darin wird sie Möglichkeiten eruieren, wie wir uns im Hinblick auf Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit besser wappnen, unsere Resilienz stärken und besser reagieren können. Der derzeitige Rechtsrahmen für den Binnenmarkt ist nicht ausreichend auf Krisensituationen ausgelegt. In ihrer Mitteilung zur Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020<sup>50</sup> kündigte die Kommission einen Vorschlag für ein Notfallinstrument für den Binnenmarkt an. Das Instrument wird eine strukturelle Lösung zur Gewährleistung des freien Personen-, Waren- und

---

<sup>49</sup> Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 208 vom 1.7.2020, S. 1).

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission „Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen“ (COM(2021) 350 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0350%2801%29&qid=1622998656958>).

Dienstleistungsverkehrs bei zukünftigen Krisen bieten. Wenn die Mitgliedstaaten krisenbezogene Maßnahmen ergreifen, wird dieses Instrument für mehr Informationsaustausch, Koordinierung und Solidarität sorgen.

Zu den zahlreichen Leitlinien und Empfehlungen, die im Zuge der COVID-19-Pandemie angenommen wurden, zählt auch das System der „**Green Lanes**“, das die Kommission eingeführt hatte, als der Güterverkehr im März 2020 an den Binnengrenzen zum Erliegen kam<sup>51</sup>. Dieses System wurde unter Berücksichtigung der im Laufe der Zeit gewonnenen Erfahrungen im Oktober 2020 aktualisiert<sup>52</sup>. Damit sollte sichergestellt werden, dass die EU-weiten Lieferketten auf jeden Fall weiterhin funktionieren. Im Einklang mit den „Green Lanes“-Grundsätzen wurden die Mitgliedstaaten gebeten, innerhalb des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V-Netz) alle relevanten Grenzübergangsstellen an den Binnengrenzen als sogenannte „Green Lane“-Übergangsstellen zu benennen, die unabhängig von den transportierten Waren für alle Frachtfahrzeuge offenbleiben sollten. Der Grenzübergang, einschließlich aller Überprüfungen und Gesundheitskontrollen, sollte nicht länger als 15 Minuten dauern, und von Beschränkungen wie Quarantäne- oder die Testpflicht sollten Beschäftigte im Verkehrssektor ausgenommen werden. Gleichzeitig sollten die zuständigen Behörden angemessene und speziell angepasste Maßnahmen zur Minimierung des Ansteckungsrisikos ergreifen. Zur besseren Vorbereitung auf künftige Krisen und für den Fall, dass trotz der ergriffenen Maßnahmen wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen unvermeidbar sein sollten, wird die Kommission die einschlägigen **Mitigationsmaßnahmen** aus den COVID-19-Leitlinien und -Empfehlungen im **Handbuch für Grenzschutzbeamte** kodifizieren, das den Grenzschutzbeamten in Krisensituationen als Referenz dienen wird. Damit würden auch die Freizügigkeit von Berufstätigen sowie Garantien für die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern in Krisenzeiten (u. a. für Beschäftigte im Verkehrs- und Gesundheitssektor) sichergestellt.

Darüber hinaus sollte das **System der „Green Lanes“** nun in einem Rahmen **konsolidiert werden**, der bei neuen Krisen aktiviert werden kann. Die Kommission beabsichtigt, zu diesem Zweck bis Ende 2021 einen Notfallplan vorzulegen, der auf die umfassendere Initiative für ein Notfallinstrument für den Binnenmarkt abgestimmt ist. Was die Aspekte Verkehr und Mobilität angeht, so wird diese Initiative den Erfahrungen aus der aktuellen Pandemie sowie den Bedürfnissen des europäischen Güter- und Personenverkehrs im Falle einer Pandemie Rechnung tragen. Schwerpunktmäßig geht es darum, die Freizügigkeit der Beschäftigten im Verkehrssektor zu gewährleisten, den Güterverkehr am Laufen zu halten und klare Bestimmungen für den Personenverkehr sicherzustellen. Das Verkehrssystem der EU soll damit – unter Wahrung der Integrität des Binnenmarktes – besser auf pandemieähnliche Ereignisse vorbereitet werden.

---

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission über die Umsetzung sogenannter „Green Lanes“ im Rahmen der Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (C(2020) 1897, ABl. C 96I vom 24.3.2020, S. 1).

<sup>52</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Stärkung des Verkehrskonzepts der „Green Lanes“, um die Wirtschaft während des Wiederaufflammens der COVID-19-Pandemie am Laufen zu halten“ (COM(2020) 685 final).



Die Empfehlung der Kommission für einen **Vorsorge- und Krisenplan der EU für Migration**<sup>53</sup>, die als Teil des neuen Migrations- und Asylpakets angenommen wurde, wird ebenfalls dafür sorgen, dass die EU besser für schwierige Migrationssituationen, die sich auf die Union auswirken könnten, gerüstet ist und darauf reagieren kann. Der Plan gewährleistet eine kontinuierliche Überwachung der Migrationslage an den EU-Außengrenzen und in relevanten Drittstaaten sowie einen rechtzeitigen Informationsaustausch zwischen allen relevanten Akteuren. Für die Arbeit des EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetzes für Migration ist es nun wichtig, dass der Plan unter aktiver Beteiligung aller Akteure, insbesondere der Mitgliedstaaten und der einschlägigen Agenturen, vollständig umgesetzt wird.

### *Verstärkte Überwachung und Durchsetzung*

Ein gut funktionierender Schengen-Raum hängt vom gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und letztlich von einer korrekten und effizienten Umsetzung der Schengen-Vorschriften ab. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da Schwachstellen und mangelnde Umsetzung in einem Mitgliedstaat möglicherweise alle Mitgliedstaaten betreffen und somit den Schengen-Raum gefährden können.

Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (im Folgenden „Mechanismus“) ist ein Peer-to-Peer-Instrument, das das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten fördert. Er ist auch für das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums von wesentlicher Bedeutung, da er dafür sorgt, dass Probleme aufgezeigt und behoben werden, und die Umsetzung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten verbessert.

Ein stärkerer und resilienter Schengen-Raum setzt einen voll funktionsfähigen Mechanismus voraus. Die Fünfjahresüberprüfung des Mechanismus hat Schwachstellen offenbart, die verhindern, dass der Mechanismus in vollem Umfang greift. Nach umfassenden Konsultationen mit allen einschlägigen Interessenträgern wurde zu diesem Thema ein breiter Konsens erzielt. Basierend darauf legt die Kommission einen **Vorschlag zur Überarbeitung des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus** vor. Ziel des Vorschlags ist es, den Mechanismus effizienter zu gestalten, stärker strategisch auszurichten und besser für neue Gegebenheiten und Herausforderungen zu rüsten. Darüber hinaus sollte der Mechanismus den politischen Dialog über den Stand des Schengen-Regelwerks erleichtern, wobei der Schwerpunkt auf den Bereichen liegen sollte, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden könnten.

Mit dem Vorschlag wird das Evaluierungsverfahren erheblich beschleunigt, damit Mängel rasch ermittelt und behoben werden können. Werden Mängel festgestellt, die das Funktionieren des Schengen-Raums gefährden könnten, soll ein beschleunigtes Verfahren

---

<sup>53</sup> Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration) (C(2020) 6469 final vom 23. September 2020).

greifen. Nach diesem neuen Verfahren muss der evaluierte Mitgliedstaat noch vor der Annahme des Evaluierungsberichts umgehend Maßnahmen zur Behebung der Mängel einleiten und die Kommission und die Mitgliedstaaten unverzüglich darüber unterrichten. Dabei soll sich die Entscheidungsbefugnis des Rates auf die politisch relevantesten Fälle konzentrieren, während das Europäische Parlament und der Rat im Laufe des Verfahrens eine stärkere Kontrolle ausüben.

Mit dem Vorschlag wird ein flexibler Rahmen geschaffen, der sicherstellen soll, dass die Evaluierungen den jüngsten legislativen Entwicklungen (z. B. neue IT-Architektur, Einreise-/Ausreisensystem, stärkere Rolle der einschlägigen EU-Agenturen) umfassend Rechnung tragen. Darüber hinaus sollen verstärkt risikobasierte Bewertungen durchgeführt werden, die einen besseren Überblick über die Leistung der Mitgliedstaaten und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt liefern. Der Vorschlag ermöglicht die dringend benötigte Flexibilität, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Gleichzeitig werden bestehende Verfahrensvorschriften vereinfacht und bürokratischer Aufwand reduziert. Mit dem Vorschlag werden bestehende Instrumente präzisiert und neue geschaffen. Der Evaluierungszyklus wird von fünf auf sieben Jahre ausgedehnt, um eine genauere, maßgeschneiderte und stärker strategisch ausgerichtete Überwachung der Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Mit dem derzeitigen Mechanismus wird weiterhin bewertet werden, wie die Mitgliedstaaten die Datenschutzerfordernungen umsetzen und anwenden. Um Bedenken hinsichtlich der begrenzten Kapazität des derzeitigen Mechanismus zur Aufdeckung bestimmter Arten von Grundrechtsverletzungen auszuräumen, sieht der Vorschlag zudem eine stärkere Rolle der Agentur für Grundrechte vor, die systematisch in Evaluierungen eingebunden werden soll. Darüber hinaus sollen Dritte, einschließlich Ombudsleute, sowie Behörden, die die Achtung der Grundrechte überwachen, eine wichtigere Rolle spielen. Damit unangekündigte Besuche mehr Wirkung zeigen, sollen sie künftig nicht mehr systematisch 24 Stunden im Voraus angekündigt werden müssen.

Ferner wurden in den vergangenen Jahren auf EU- und nationaler Ebene weitere Qualitätskontroll- und Überwachungsmechanismen eingerichtet, die den Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ergänzen können. Der Vorschlag sieht **stärkere Synergien mit diesen Instrumenten vor, insbesondere mit der Schwachstellenbeurteilung durch Frontex**. Ziel ist es, die bei der Schwachstellenbeurteilung gesammelten Informationen optimal zu nutzen und Doppelarbeit sowie widersprüchliche Empfehlungen bestmöglich zu vermeiden. Einschlägige Beispiele in anderen Politikbereichen, in denen größere Synergien möglich sein werden, sind die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) sowie die Überwachung der Implementierung der einschlägigen IT-Systeme, die die Kommission mit Unterstützung von eu-LISA durchführt. Die Ergebnisse der nationalen Qualitätskontrollmechanismen (die mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache gefördert werden) und des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der im Rahmen des Vorschlags zur Einführung eines Screenings vor der Einreise für

Drittstaatsangehörige an den Außengrenzen entwickelt wurde, sollen bei Evaluierungen ebenfalls berücksichtigt werden.

Der Mechanismus beruht auf der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Empfehlungen umzusetzen. Setzt ein Mitgliedstaat die einschlägigen Rechtsvorschriften jedoch nicht ordnungsgemäß um und kommt er den Empfehlungen nicht nach, hat dies Auswirkungen auf den gesamten Schengen-Raum. Soweit erforderlich und angemessen, wird die Kommission **Synergien zwischen dem Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus und Vertragsverletzungsverfahren systematischer nutzen**. Zu diesem Zweck wird die Kommission einen strukturierten Ansatz mit flexibleren und transparenteren Kriterien verfolgen, wenn sie über die Umstände befindet, unter denen im Einklang mit ihrer allgemeinen Politik zur Durchsetzung und Umsetzung des EU-Rechts<sup>54</sup> ein Vertragsverletzungsverfahren ausgelöst wird. Vertragsverletzungsverfahren wären dann beispielsweise möglich, wenn wichtige, als „nicht konform“ bewertete Aspekte sich unmittelbar und erheblich auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums auswirken könnten, wenn ein Mitgliedstaat den Empfehlungen zur Behebung „nicht konformer“ Aspekte nicht systematisch nachkommt oder wenn „anhaltende Mängel“ bestehen, weil im Rahmen des Mechanismus nicht sichergestellt werden konnte, dass der betreffende Mitgliedstaat bis zum Ende des Zyklus die einschlägigen Vorgaben erfüllt.

Darüber hinaus wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten, die längerfristig Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, einen intensiven Dialog auf politischer und fachlicher Ebene einleiten, um die Lage zu verstehen und gemeinsam mit diesen Mitgliedstaaten Möglichkeiten für spezifische Kooperationsmaßnahmen zwischen benachbarten Mitgliedstaaten oder für eine verstärkte grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zu prüfen. Bestätigt sich bei den Konsultationen, dass die Mitgliedstaaten die Kontrollen an den Binnengrenzen unverhältnismäßig verlängern und nicht von ihrem Kurs abweichen, wird die Kommission die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel nutzen. Außerdem wird die Kommission die im Zuge der COVID-19-Pandemie eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen weiter prüfen, um sicherzustellen, dass diese aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt.

### *Vollendung des Schengen-Raums*

Nach Auffassung der Kommission erfordert die Vollendung des Schengen-Raums Maßnahmen, um einerseits den berechtigten Erwartungen derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die noch nicht vollständig dem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen angehören, gerecht zu werden, und andererseits den rechtlichen Verpflichtungen diesen Ländern gegenüber nachzukommen. Bulgarien und Rumänien wurden bereits 2010/2011 im Rahmen des Schengen-Evaluierungsverfahrens positiv bewertet. Hinsichtlich Kroatien gelangte die

---

<sup>54</sup> Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ (C(2016) 8600, ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10).

Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Oktober 2019<sup>55</sup> zu dem Schluss, dass das Land die notwendigen Maßnahmen ergriffen habe und die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfülle. Diese Feststellung wurde nach einer gezielten erneuten Ortsbesichtigung an den Außengrenzen Kroatiens bestätigt.

Nach Ansicht der Kommission ist es nun höchste Zeit, auf diese positiven Bewertungen weitere Schritte folgen zu lassen. Sie fordert den Rat daher auf, dafür zu sorgen, dass **Bulgarien, Rumänien und Kroatien Teil des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen werden**. Diese Mitgliedstaaten wenden den größten Teil des Schengen-Besitzstands in der Praxis an, allerdings ohne von den Vorteilen des Schengen-Raums zu profitieren. Dies muss korrigiert werden.

Der Beitritt zum Schengen-Raum begründet nicht nur rechtmäßige Erwartungen sowie eine rechtliche Verpflichtung dieser Länder. Die Kommission ist auch davon überzeugt, dass alle drei Länder als vollwertige Mitglieder des Schengen-Raums die Sicherheit in der EU insgesamt erhöhen werden, da sie dann künftig die verfügbaren Instrumente, beispielsweise in den Bereichen Visa-Informationssystem und Interoperabilität, umfassend nutzen können. Ihr Beitritt ist ferner von entscheidender Bedeutung für ein stärkeres gegenseitiges Vertrauen in den Schengen-Raum.

Gleiches gilt für **Zypern**, sobald das Land das laufende Schengen-Evaluierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen hat. Aus technischer Sicht kann das nationale System Zyperns in das Schengener Informationssystem integriert werden. Der Rat könnte daher in Kürze als ersten wichtigen Schritt beschließen, Zypern einen teilweisen Zugang zum Schengener Informationssystem zu gewähren.

**Irland** gehört zwar nicht zum Schengen-Raum, hat aber aufgrund seiner Beteiligung am Schengen-Besitzstand im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem seit März 2021 Zugang zu diesem System. Dies ist ein weiterer Baustein für mehr Sicherheit in der gesamten EU.

### **Zentrale Maßnahmen für ein resilienteres Schengen-System mit besserer Governance**

#### *Die Kommission*

- legt einen Vorschlag für eine Verordnung zur Überarbeitung des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus vor.

#### *Die Kommission wird*

- regelmäßige Schengen-Foren veranstalten und jährliche „Schengen-Statusberichte“ vorlegen;
- eine Mitteilung über die Erkenntnisse aus der COVID-19-Krise vorlegen (Q2 2021);

<sup>55</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Kroatien (COM(2019) 497 final vom 22. Oktober 2019).

- mit den Mitgliedstaaten, die längerfristig Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, Dialoge auf politischer und fachlicher Ebene einleiten (Q3 2021);
- einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodexes vorlegen (Q4 2021);
- die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entwickelten Leitlinien und Empfehlungen im Handbuch für Grenzschutzbeamte kodifizieren (Q4 2021);
- einen Notfallplan vorlegen, der die Reaktivierung des Systems der „Green Lanes“ im Falle neuer Krisen, die das reibungslose Funktionieren des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt gefährden könnten, vorsieht (Q4 2021);
- einen Vorschlag für das Notfallinstrument für den Binnenmarkt vorlegen (2022).

*Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Agenturen sollten*

- die Migrationslage an den Außengrenzen der EU und in relevanten Drittstaaten im Rahmen des Vorsorge- und Krisenplans für Migration fortlaufend beobachten.

*Der Rat wird ersucht,*

- die erforderlichen Schritte einzuleiten, damit Bulgarien, Rumänien und Kroatien (sowie Zypern nach erfolgreichem Abschluss des laufenden Schengen-Evaluierungsverfahrens) Teil des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen werden.

## **5. FAZIT**

Vor 36 Jahren einigten sich fünf Mitgliedstaaten auf die Abschaffung von Kontrollen an ihren Binnengrenzen. Mit dem Ende der Kontrollen mussten die Mitgliedstaaten gemeinsam die Verantwortung für die innere Sicherheit Europas übernehmen – in einer Zeit, in der keines der heutigen Systeme existierte. Die Initiative gründete sich auf das gegenseitige Vertrauen sowie das Bestreben, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen zu schaffen. Für das Funktionieren dieses Raums sind genau diese beiden Kriterien von entscheidender Bedeutung: Das Vertrauen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten die Vorschriften umsetzen, damit die Union ein sicherer Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen bleibt, und das Bestreben aller beteiligten Akteure, die Architektur des Schengen-Raums zu erhalten und auszubauen.

Mit den in dieser Strategie vorgeschlagenen Maßnahmen möchte die Kommission das Instrumentarium vervollständigen, das für das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erforderlich ist. Damit soll das System der Vorschriften wieder ins Gleichgewicht gebracht und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt werden, damit alle Menschen im Schengen-Raum und die Wirtschaft wieder in vollem Umfang von der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen profitieren können.

Darüber hinaus ist die weitere Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung: Nur so lassen sich in einer Krisensituation Lösungen finden und unverzüglich und einheitlich umsetzen – wie im Falle der COVID-19-Pandemie die vereinbarten Empfehlungen für Reisen in die EU sowie das digitale COVID-Zertifikat der EU. Ebenso wichtig ist es, dass wir weiterhin mit unseren

Partnern in Drittstaaten zusammenarbeiten, um einerseits den Druck an unseren Außengrenzen zu bewältigen und andererseits im Wege internationaler Zusammenarbeit – u. a. mit den einschlägigen internationalen Organisationen, insbesondere der WHO und der ICAO – die COVID-19-Pandemie zu überwinden, damit wir wieder zur Normalität zurückkehren können.

Die Kommission wird die in dieser Strategie genannten Vorschläge und Initiativen vorlegen und die Mitgliedstaaten gegebenenfalls finanziell und operativ unterstützen, um die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechtsvorschriften sicherzustellen. Gleichzeitig fordert sie das Europäische Parlament und den Rat auf, die noch anhängigen Vorschläge, wie die Initiativen im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets, sowie den zusammen mit dieser Strategie vorgelegten Vorschlag für eine Reform des Schengen-Evaluierungsmechanismus anzunehmen.

Außerdem fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, alle bereits angenommenen Initiativen rasch umzusetzen, insbesondere die neue IT-Architektur sowie die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache. Sie ergänzen die in den Bereichen Außengrenzen und innere Sicherheit vereinbarten Maßnahmen und Initiativen, die nun allesamt ordnungsgemäß umgesetzt werden müssen. Mit dem anstehenden Vorschlag zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes wird die Kommission zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass bei Bedrohungen für den gesamten Schengen-Raum ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Ebenso wird sie einen Notfallplan vorlegen, der die Reaktivierung des Systems der „Green Lanes“ im Falle neuer Krisen, die das reibungslose Funktionieren des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt gefährden könnten, vorsieht. All diese Maßnahmen dürften dazu beitragen, das Vertrauen in einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu stärken, in dem sich unsere Bürgerinnen und Bürger frei und sicher bewegen können und in dem der Rückgriff auf Kontrollen an den Binnengrenzen auch künftig nur als letztes Mittel eingesetzt wird.