



SCHUTZ DER EU-AUßENGRENZEN

Die Grenzschutzpolitik der EU musste sich an bedeutende Entwicklungen wie den beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen und irregulären Migranten und eine Reihe von Defiziten in der EU-Politik an den Außengrenzen und bei der Migration, die Mitte 2015 ans Licht kamen, anpassen. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zunahme gemischter Migrationsströme in die EU, die COVID-19-Pandemie und die zunehmenden Sicherheitsbedenken haben eine neue Welle von Maßnahmen im Bereich des Schutzes der EU-Außengrenzen ausgelöst, was sich auch auf ihre Binnengrenzen auswirkt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV),

Artikel 67 und 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Für einen einheitlichen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen – den Schengen-Raum – ist auch eine gemeinsame Politik für den Schutz der Außengrenzen erforderlich. In Artikel 3 Absatz 2 EUV ist in diesem Zusammenhang von „geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen“ die Rede. Die EU strebt daher an, gemeinsame Normen für die Kontrollen an ihren Außengrenzen zu schaffen und schrittweise ein integriertes System für die Verwaltung dieser Grenzen einzurichten.

ERRUNGENSCHAFTEN

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Politik für den Schutz der Außengrenzen wurde am 14. Juni 1985 unternommen, als fünf der damals zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen internationalen Vertrag, das sogenannte Schengener Übereinkommen, in der Nähe der luxemburgischen Grenzstadt Schengen unterzeichneten, das fünf Jahre später durch das Schengener Durchführungsübereinkommen ergänzt wurde^[1]. Der Schengen-Raum, der durch den Schengen-Besitzstand (wie die Übereinkünfte und Vorschriften

[1] Der Schengen-Besitzstand: Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).



insgesamt genannt werden) geschaffene Raum ohne Grenzkontrollen, besteht gegenwärtig aus 27 europäischen Ländern^[2].

A. Der Schengen-Besitzstand bezüglich der Außengrenzen

Der heutige Schengen-Besitzstand bezüglich der Außengrenzen baut auf dem ursprünglichen, durch den Vertrag von Amsterdam in der EU-Rechtsordnung verankerten Besitzstand auf (1.1.3). Seine Bestimmungen finden sich in einem breiten Spektrum von Maßnahmen wieder, die sich grob in fünf Themenbereiche untergliedern lassen:

1. Schengener Grenzkodex

Der Schengener Grenzkodex^[3] ist die zentrale Säule des Grenzschutzes an den Außengrenzen. In ihm sind die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen und die Bedingungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen festgelegt. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, alle Personen beim Überschreiten der Außengrenzen einem systematischen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken zu unterziehen – auch diejenigen, die nach EU-Recht Anspruch auf freien Personenverkehr haben (d. h. EU-Bürgerinnen und -Bürger und ihre Familienangehörigen, die keine EU-Bürgerinnen und -Bürger sind). Zu den für diesen Abgleich genutzten Datenbanken gehören das Schengener Informationssystem (SIS) und die Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente. Die Verpflichtungen gelten sowohl für die Ein- als auch für die Ausreise an allen Außengrenzen (Luft-, See- und Landgrenzen). Der Schengen-Evaluierungsmechanismus, die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates^[4], trat im November 2014 in Kraft. Damit wurde ein mehrjähriges Fünfjahresevaluierungsprogramm für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2019 aufgelegt. Mit diesem Mechanismus sollten alle Bestandteile des Schengen-Besitzstands geprüft werden, unter anderem durch Überprüfung und Bewertung der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Außengrenzen durchführen, sowie alle einschlägigen Gesetze und Maßnahmen. Bei dem Mechanismus wird der Achtung der Grundrechte besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Evaluierungen können auch entsprechende Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außengrenzen, der Visapolitik, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (in strafrechtlichen Angelegenheiten), dem SIS und dem Datenschutz umfassen.

2. Das Schengener Informationssystem (SIS)

Das SIS ist ein System zum Informationsaustausch (in Form einer Datenbank), mit dem ein Beitrag zur Sicherstellung der internationalen Sicherheit im Schengen-

[2]Ausgenommen sind die EU-Mitgliedstaaten Zypern, Irland, Bulgarien und Rumänien. Der Schengen-Raum umfasst jedoch auch vier Staaten, die nicht Mitglied der EU sind: Island, die Schweiz, Norwegen und Liechtenstein. Für Dänemark gilt eine Nichtbeteiligungsklausel mit Blick auf Titel V AEUV (Protokoll 22). Das Land beteiligt sich jedoch auf zwischenstaatlicher Basis.
[3][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), geändert durch die [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).

[4][Verordnung \(EU\) Nr. 1053/2013 des Rates](#) vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).



Raum, in dem es keine Kontrollen an den Binnengrenzen gibt, geleistet wird. Es ist das meistgenutzte und effizienteste IT-System der EU im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) (4.2.1). EU-weit nutzen die Behörden das SIS, um Ausschreibungen für gesuchte oder vermisste Personen und Gegenstände einzugeben oder zu konsultieren. Es enthält mehr als 80 Mio. Ausschreibungen; im Jahr 2017 wurde es von den Behörden über fünf Milliarden Mal konsultiert, wobei über 240 000 Treffer zu ausländischen Ausschreibungen (Ausschreibungen anderer Mitgliedstaaten) angezeigt wurden. Das SIS wurde vor Kurzem durch aktualisierte Vorschriften, mit denen etwaige Lücken im System geschlossen und mehrere wesentliche Änderungen bezüglich der Art der eingegebenen Ausschreibungen eingeführt werden, weiter verbessert.

Nach der jüngsten Reform im Jahr 2018 ist der Anwendungsbereich des SIS nun in drei Rechtsakten in Form von drei gesonderten Verordnungen – mit denen das SIS II ersetzt wird – festgelegt, und zwar

- Strafverfolgung und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen^[5],
- Grenzkontrollen^[6],
- Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger^[7].

Mit diesen drei Verordnungen werden Kategorien von Ausschreibungen in dem System geschaffen, z. B. Ausschreibungen zu unbekanntem Tatverdächtigen oder gesuchten Personen, präventive Ausschreibungen von Kindern, die von Entführung durch ein Elternteil bedroht sind, Ausschreibungen zu Rückführungszwecken und eine Ausschreibung zu den Rückführungsentscheidungen gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige.

3. Fonds für die innere Sicherheit: Grenzen und Visa

Nicht alle Mitgliedstaaten müssen Außengrenzen kontrollieren und nicht alle Mitgliedstaaten sind gleichermaßen vom Grenzverkehr betroffen. Daher weist die EU Mittel zu, um einen Teil der Kosten der Mitgliedstaaten, deren eigene Grenzen zugleich EU-Außengrenzen sind, auszugleichen. Dieser Lastenteilungsmechanismus wurde mit Mitteln in Höhe von insgesamt 3,8 Mrd. EUR für den siebenjährigen Finanzplanungszeitraum 2014-2020 ausgestattet. Das Hauptziel des Fonds besteht darin, einen Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit in der EU bei gleichzeitiger Erleichterung legaler Reisen zu leisten. Zu den Begünstigten der im Rahmen dieses Fonds durchgeführten Programme gehören staatliche Behörden und Bundesbehörden, lokale öffentliche Stellen, nichtstaatliche Organisationen,

[5] [Verordnung \(EU\) 2018/1862](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56).

[6] [Verordnung \(EU\) 2018/1861](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14).

[7] [Verordnung \(EU\) 2018/1860](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1).



humanitäre Organisationen, private und öffentlich-rechtliche Unternehmen sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

4. Einreise-/Ausreiseprogramm (EES)

Beim Einreise-/Ausreiseprogramm (EES)^[8] handelt es sich um ein Informationssystem, mit dem die Grenzkontrollen für Drittstaatsangehörige, die in die EU einreisen, beschleunigt und verstärkt werden. Es ersetzt das manuelle Abstempeln von Reisepässen an der Grenze durch die elektronische Registrierung in der Datenbank.

Die Hauptziele des EES sind:

- die Verringerung der Wartezeiten bei den Grenzkontrollen und die Verbesserung der Qualität dieser Kontrollen durch die automatische Berechnung des zulässigen Aufenthalts jedes Reisenden;
- die Gewährleistung einer systematischen und zuverlässigen Ermittlung von Aufenthaltsüberziehern;
- die Verbesserung der inneren Sicherheit und die Unterstützung bei der Bekämpfung des Terrorismus, indem den Strafverfolgungsbehörden Zugang zu den erfassten Reisebewegungen eingeräumt wird.

Zugang zum EES erhalten die nationalen Strafverfolgungsbehörden und Europol, nicht jedoch die Asylbehörden. Die Möglichkeit einer Datenübermittlung zum Zweck der Strafverfolgung oder der Rückführung an Drittstaaten und an EU-Mitgliedstaaten, die nicht am EES beteiligt sind, ist gegeben – allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Daten von Reisenden (Name, Art des Reisedokuments, Fingerabdrücke, Gesichtsbild sowie Datum und Ort der Einreise und Ausreise) werden beim Überschreiten der Schengen-Außengrenzen im EES gespeichert. Das EES wird bei allen Drittstaatsangehörigen zum Einsatz kommen, unabhängig davon, ob sie ein Visum benötigen oder von der Visumpflicht befreit sind. Es wird zudem von konsularischen Behörden und Grenzbehörden verwendet werden.

5. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

Bei der Europäischen Grenz- und Küstenwache handelt es sich um einen Zusammenschluss der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und der nationalen Behörden^[9].

Die Europäische Grenz- und Küstenwache nahm ihre Tätigkeit im Oktober 2016 auf. Die [dezentrale Agentur](#) ist damit betraut, die EU-Außengrenzen zu überwachen und mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um potenzielle Sicherheitsbedrohungen an den Außengrenzen der EU zu erkennen und abzuwehren. Vor 2015 forderte das Parlament einige Jahre lang, die Rolle von Frontex aufzuwerten, damit Frontex wirksamer auf die Veränderungen bei den Migrationsströmen reagieren

[8] [Verordnung \(EU\) 2017/2226](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreiseprogramm (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

[9] [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 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).



kann. So sprach sich das Parlament etwa in seiner [Entschließung vom 2. April 2014 zu der Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms](#)^[10] für europäische Grenzschutzbeamte aus, um die Schengen-Grenzen zu schützen. In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2015 brachte auch der Europäische Rat seine Unterstützung dafür zum Ausdruck, „auf die schrittweise Errichtung eines integrierten Grenzmanagementsystems für die Außengrenzen hinarbeiten“. Das Parlament bestand darauf, dass die neuen Interventionsbefugnisse der Agentur durch einen Beschluss der Mitgliedstaaten im Rat und nicht wie ursprünglich vorgeschlagen durch einen Beschluss der Kommission in Kraft gesetzt werden. Mit dieser Verordnung wird der Umfang der Tätigkeiten von Frontex dahingehend ausgeweitet, dass die Mitgliedstaaten beim Migrationsmanagement, der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sowie bei Such- und Rettungseinsätzen stärker unterstützt werden. Sie sieht eine wichtigere Rolle für Frontex bei der Rückführung von Migranten in ihre Herkunftsländer gemäß Beschlüssen nationaler Behörden vor. Der Rat kann die Agentur auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission auffordern, im Fall außergewöhnlicher Umstände einzugreifen und betroffene Mitgliedstaaten zu unterstützen. Dies ist der Fall, wenn

- ein Mitgliedstaat einem bindenden Beschluss des Verwaltungsrats der Agentur, Schwachstellen in seinem Grenzmanagement zu beseitigen, nicht (innerhalb einer gesetzten Frist) nachkommt und
- eine Außengrenze einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, der das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet. Widersetzt sich ein Mitgliedstaat einem Beschluss des Rates zur Bereitstellung von Unterstützung, können die anderen EU-Staaten vorübergehend Binnengrenzkontrollen wiedereinführen.

Im November 2019 wurde die Agentur mit einem neuen Mandat sowie eigenen Mitteln und Befugnissen für den Schutz der Außengrenzen, eine wirksamere Durchführung von Rückführungen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten gestärkt^[11]. Eckpfeiler dieser verstärkten Agentur ist eine ständige Reserve von 10 000 Grenzschutzbeamten mit Exekutivbefugnissen, die die Mitgliedstaaten jederzeit unterstützen können. Darüber hinaus wird sie über ein stärkeres Mandat für Rückführungen verfügen und enger mit Drittstaaten zusammenarbeiten, auch mit solchen, bei denen es sich nicht um unmittelbare Nachbarn der EU handelt. Die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache wird im Jahr 2021 voll einsatzbereit sein und bis 2024 ihre volle Kapazität von 10 000 Grenzschutzbeamten erreichen.

B. Entwicklungen im Bereich des Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen

Aufgrund der zahlreichen Todesfälle im Mittelmeer in den vergangenen Jahren und des Massenzustroms von Flüchtlingen und Migranten seit September 2015 hat sich das Reformtempo erhöht.

[10] Ziffer 74 der [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2014 zu der Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms](#) (ABl. C 408 vom 30.11.2017, S. 8).

[11] [Verordnung \(EU\) 2019/1896](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.



Vor der Flüchtlingskrise in Europa hatten nur drei Länder auf die Errichtung von Zäunen an den Außengrenzen zurückgegriffen, um Migranten und Flüchtlinge davon abzuhalten, ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu erreichen: Spanien (die entsprechenden Anlagen wurden 2005 fertiggestellt und 2009 erweitert), Griechenland (2012 fertiggestellt) und Bulgarien (als Reaktion auf Griechenland, fertiggestellt 2014). Entgegen Artikel 14 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex, in dem es heißt, dass „[d]ie Einreiseverweigerung [...] nur mittels einer begründeten Entscheidung unter genauer Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung erfolgen [kann]“, **haben immer mehr Mitgliedstaaten nach und nach damit begonnen, Grenzmauern oder -zäune zu errichten**, um Migranten und Asylbewerber unterschiedslos daran zu hindern, auf ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu gelangen. Ferner haben Mitgliedstaaten – ohne dass es explizite Vorschriften der EU über die Errichtung von Zäunen an den Außengrenzen des Schengen-Raums gäbe und unter Verletzung der Asylvorschriften – auch Sperranlagen an den Grenzen zu Drittstaaten (insbesondere Belarus, Marokko und Russland), darunter auch zu Beitrittskandidaten (Nordmazedonien, Serbien und Türkei), errichtet. Auch innerhalb des Schengen-Raums wurden Zäune errichtet, wie der Zaun zwischen Österreich und Slowenien. Das Vorgehen Spaniens in Melilla wird mittlerweile vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg geprüft. Menschenrechtsorganisationen haben Gräueltaten [dokumentiert](#), die in Bereichen begangen wurden, in denen Zäune aufgestellt sind^[12].

Im Rahmen des „Missing Migrants“-Projekts der Internationalen Organisation für Migration wurden seit 2014 mehr als 29 000 Todesfälle auf dem Migrationsweg nach Europa [verzeichnet](#).

1. Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)

Im September 2018 wurde das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) eingerichtet.

Zweck dieses zentralen Informationssystems ist es, Informationen über Drittstaatsangehörige, die kein Visum für die Einreise in den Schengen-Raum benötigen, zu erfassen und potenzielle Risiken, die die Sicherheit und die irreguläre Migration betreffen, zu ermitteln. Mithilfe der Datenbank werden Vorabkontrollen bei von der Visumpflicht befreiten Reisenden durchgeführt und ihnen die Reisegenehmigung verweigert, wenn davon ausgegangen wird, dass sie ein Risiko darstellen. Die Datenbank wird bereits bestehenden Systemen, z. B. in den USA (ESTA), Kanada und Australien, ähnlich sein.

Zu den Vorteilen des ETIAS gehören geringere Verzögerungen an den Grenzen, eine Verbesserung der inneren Sicherheit, eine wirksamere Verhinderung illegaler Einwanderung und eine Verringerung der Risiken für die öffentliche Gesundheit. Obgleich im Rahmen des Systems Vorabkontrollen durchgeführt werden, liegt die endgültige Entscheidung darüber, ob die Einreise bewilligt oder abgelehnt wird, auch in Fällen, in denen die Person eine gültige Reisegenehmigung hat, bei den nationalen Grenzschutzbeamten, welche die Grenzkontrollen gemäß den Vorschriften des Schengener Grenzkodex durchführen. Das ETIAS hat drei Hauptfunktionen:

[12][Helsinki-Stiftung für Menschenrechte](#)



- Überprüfung der Informationen, die von der Visumpflicht befreite Drittstaatsangehörige vor ihrer Reise in die EU online übermitteln;
- Bearbeitung von Anträgen durch Abgleich mit anderen Informationssystemen (z. B. SIS, VIS, den Datenbanken von Europol und Interpol, EES und Eurodac, das europäische System zur Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, das einen Abgleich von Fingerabdruckdatensätzen ermöglicht);
- Erteilung von Reisegenehmigungen in Fällen, in denen keine Treffer oder keine sonstigen Elemente, die einer weiteren Analyse bedürfen, angezeigt werden.

Reisegenehmigungen sollten innerhalb von Minuten erteilt werden. Im Juni 2017 hatte der Rat beschlossen, den Vorschlag in zwei getrennte Rechtsakte aufzuteilen^[13], da die Rechtsgrundlage des Vorschlags (Schengen) keine Änderungen der Europol-Verordnung abdeckt. Das ETIAS wird von der Agentur eu-LISA entwickelt und 2025 einsatzbereit sein.

2. eu-LISA

Die 2011 eingerichtete Agentur [eu-LISA](#) ist für das Betriebsmanagement von drei zentralen EU-Informationssystemen zuständig: SIS, VIS und Eurodac^[14]. Ihre Aufgabe besteht darin, die neue IT-Architektur im Bereich Justiz und Inneres umzusetzen. Im November 2019 wurde das Mandat von eu-LISA überarbeitet und die Kapazität der Agentur, einen Beitrag zum Grenzmanagement, zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und zum Migrationsmanagement in der EU zu leisten, weiter ausgebaut.

3. Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen im Bereich Grenzen

Die EU hat große zentrale IT-Systeme (SIS, VIS, Eurodac, EES und ETIAS) für die Erhebung, die Verarbeitung und den Austausch von Informationen entwickelt, die für die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und für den Schutz der Außengrenzen und die Bewältigung der Migration von entscheidender Bedeutung sind. Seit 2019 sind diese Informationssysteme auf EU-Ebene interoperabel, d. h. in der Lage, Daten auszutauschen bzw. weiterzugeben, sodass die Behörden jederzeit und überall über alle Informationen verfügen, die sie benötigen. Interoperabilität ist die Fähigkeit von IT-Systemen, Informationen und Wissen auszutauschen, um Informationslücken vorzubeugen, die durch die Komplexität und Fragmentierung dieser Systeme entstehen^[15].

[13] [Verordnung \(EU\) 2018/1240](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1), sowie [Verordnung \(EU\) 2018/1241](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 für die Zwecke der Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 72).

[14] [Verordnung \(EU\) 2018/1726](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 99).

[15] [Verordnung \(EU\) 2019/817](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27), sowie [Verordnung \(EU\) 2019/818](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und



Durch die beiden geltenden Verordnungen können die Systeme einander ergänzen und somit die korrekte Identifizierung von Personen erleichtern und zur Bekämpfung von Identitätsbetrug beitragen. Durch sie ändert sich nichts an den in der Rechtsgrundlage für die einzelnen europäischen Informationssysteme festgelegten Zugangsrechten. Vielmehr wird Folgendes festgelegt:

- ein europäisches Suchportal, das den zuständigen Behörden parallele Abfragen in mehreren Informationssystemen ermöglichen würde, und zwar sowohl mit biografischen als auch mit biometrischen Daten;
- ein gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten, der die Abfrage und den Abgleich biometrischer Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbilder) aus mehreren Systemen ermöglichen würde;
- ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten, der die biografischen und biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen, die bislang in verschiedenen EU-Informationssystemen gespeichert sind, enthalten würde;
- ein Detektor für Mehrfachidentitäten, mit dem sich nachprüfen lässt, ob die abgefragten biografischen Identitätsdaten auch in anderen Systemen vorhanden sind, um Mehrfachidentitäten aufzudecken, die mit ein und demselben Satz biometrischer Daten verknüpft sind.

4. Die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020

Die Beschränkungen der internationalen und innergemeinschaftlichen Personenbewegungen seit Anfang März 2020 waren eine der sichtbarsten politischen Antworten auf die Coronavirus-Pandemie. Mehrere Mitgliedstaaten stellten den grenzüberschreitenden Personenverkehr ein. Darauf folgten zusätzliche Reisebeschränkungen auf europäischer und internationaler Ebene, die die teilweise Schließung der EU-Außengrenzen und die Beschränkung der Einreise aus Drittländern in die EU^[16] sowie Beschränkungen für den Personenverkehr innerhalb der EU^[17] umfassten. In zahlreichen Fällen geschah dies in willkürlicher, unwirksamer und diskriminierender Art und Weise und in Verstoß gegen Gesetze zum Schutz der Privatsphäre und Asylgesetze, wie in vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen [Studien](#) belegt wurde^[18].

5. Krise in der Ukraine

Seit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 mussten bereits mehr als 6 Mio. Menschen fliehen, die vor allem in den Nachbarländern Zuflucht suchten^[19]. Die Europäische Union beschloss, aus der Ukraine kommenden Personen

justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816 (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85).

[16] Siehe die Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. März 2020, Brüssel.

[17] Tell Cremades, M.: Studies with a 'Covid 19 angle' (Studien mit einer Betrachtung in Bezug auf COVID-19). Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Juni 2021.

[18] Carrera, S., Chun Luk, N.: In the name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU (Unter Berufung auf COVID-19: Eine Bewertung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum und der Reisebeschränkungen in der EU). Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, September 2020.

[19] <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>



EU-weiten vorübergehenden Schutz zu gewähren^[20]. Die [Richtlinie der EU für die Gewährung vorübergehenden Schutzes](#)^[21] ermöglicht es den EU-Mitgliedstaaten, schnell zu handeln, um den Menschen, die unmittelbaren Schutz benötigen, Schutz und Rechte zu bieten.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Entwicklung der Politik für den Schutz der Außengrenzen ist im Parlament in der Vergangenheit auf geteilte Reaktionen gestoßen. Die verbesserte organisatorische Funktion der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sowie der anderen einschlägigen EU-Agenturen fand breite Unterstützung, und es wurde oft gefordert, dass deren Rolle weiter gestärkt wird, da die EU mit der Migrationskrise im Mittelmeerraum zu kämpfen hat. Die Entwicklung von Frontex wurde im Parlament größtenteils als positiv erachtet, doch die Haltung gegenüber intelligenten Grenzen ist weitaus misstrauischer. Als Reaktion auf den Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2013 äußerte das Parlament Bedenken hinsichtlich des gewaltigen technischen Aufwands und der für die Außengrenzen vorgesehenen massenhaften Verarbeitung personenbezogener Daten. Darüber hinaus führten auch die erwarteten Kosten für die Technologie für intelligente Grenzen und die Zweifel bezüglich der Vorteile zu Bedenken des Parlaments. In seiner [Entschließung vom 12. September 2013 zum zweiten Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit](#) erklärte das Parlament, dass neue IT-Systeme im Bereich der Migration und des Grenzschutzes, zum Beispiel die Initiativen zu intelligenten Grenzkontrollsystemen, gründlich geprüft werden sollten – vor allem im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit. [Im September 2015 stellte es dazu eine Anfrage zur mündlichen Beantwortung an die Kommission und den Rat](#) und erkundigte sich nach deren Meinung zum Zugang zu dem System zu Strafverfolgungszwecken sowie nach ihren Ansichten zur Bedeutung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom April 2014 zur Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (siehe [4.2.8](#)). In seiner Entschließung zum Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums^[22] forderte das Parlament die Mitgliedstaaten, auch diejenigen ohne Landaußengrenzen, auf, sich bestmöglich um ein hohes Maß an Kontrollen an ihren Außengrenzen zu bemühen, indem sie ausreichende Ressourcen – Personal, Ausrüstung und Fachwissen – bereitstellen und indem sie die erforderlichen Anordnungs- und Kontrollstrukturen für sichere, geordnete und zügige Grenzübertritte schaffen.

Das Parlament hat zudem betont, dass bei sämtlichen Maßnahmen in diesem Bereich den Grenzen der EU, dem Asyl-Besitzstand und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gebührend Rechnung getragen werden muss. Daher

[20]Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes

[21]Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

[22][Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018](#) zu dem Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums (ABl. C 76 vom 9.3.2020, S. 106).



fordert das Parlament seit einiger Zeit ein zuverlässiges und faires Verfahren und einen ganzheitlichen Ansatz auf EU-Ebene im Hinblick auf die Migration^[23]. Es spielt eine aktive Rolle bei der Überwachung der Anwendung und Einhaltung des Schengen-Besitzstands. Die Arbeitsgruppe zur Kontrolle des Schengen-Systems des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Parlaments arbeitet mit der Kommission und dem Rat in den entsprechenden Phasen des Bewertungs- und Überwachungsprozesses zusammen, z. B. bei dem abschließenden Evaluierungsbericht, den angenommenen Empfehlungen und dem Aktionsplan.

Mit Blick auf die COVID-19-Pandemie nahm das Parlament [im Juni 2020 eine Entschließung](#) zur Lage im Schengen-Raum nach dem COVID-19-Ausbruch an, in der es bedauerte, nicht informiert worden zu sein. Es wies erneut darauf hin, dass vorübergehende Reisebeschränkungen für alle nicht unbedingt notwendigen Einreisen aus Drittländern in den Schengen-Raum oder Entscheidungen über Einreiseverweigerungen an den Außengrenzen im Einklang mit den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex stehen müssen^[24]. In einer vom Parlament in Auftrag gegebenen Studie wurde hervorgehoben, dass die als Reaktion auf die Pandemie eingeführten Beschränkungen in großem Maße und rasch verändert wurden, was zu einer tiefgreifenden Rechtsunsicherheit für die Menschen und zu negativen Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten der EU geführt hat^[25]. In einer weiteren kürzlich durchgeführten Studie wird auf den umfassenden Einsatz biometrischer KI-Technologien durch die Mitgliedstaaten für die Zwecke der groß angelegten Überwachung von Migranten hingewiesen^[26].

In einer [Entschließung vom 1. März 2022](#) begrüßte das Parlament die erstmalige Aktivierung der Richtlinie für die Gewährung vorübergehenden Schutzes seit deren Inkrafttreten im Jahr 2001^[27]. Am 9. März 2022 [forderten](#) Abgeordnete, dass die EU ein angemessenes Migrationssystem mit einer aufgeteilten Verantwortung für Flüchtlinge einführt. Am 4. April 2023 nahm der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments einen [Bericht](#) über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen im Bereich Migration und Asyl und am 14. April 2023 einen [Bericht](#) über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen sowie einen [Bericht](#) über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement an.

[23][Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. April 2016](#) zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines Gesamtansatzes der EU für Migration (ABl. C 58 vom 15.2.2018, S. 9).

[24][Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2020](#) zur Lage im Schengen-Raum nach dem COVID-19-Ausbruch (ABl. C 362 vom 8.9.2021, S. 77).

[25]Carrera, S., Chun Luk, N.: In the name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU (Unter Berufung auf COVID-19: Eine Bewertung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum und der Reisebeschränkungen in der EU), Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, September 2020.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y.: Biometric Recognition and Behavioural Detection (Biometrie und Verhaltenserkennung), Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, August 2021.

[27][Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. März 2022](#) zu Russlands Aggression gegen die Ukraine (ABl. C 125 vom 18.3.2022, S. 2).



Dieses Merkblatt wurde von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments erstellt.

Besuchen Sie die [Website](#) des Europäischen Parlaments zum Thema Schengen.

Mariusz Maciejewski

11/2023

