

Straßburg, den 14.12.2021
SWD(2021) 463 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Reaktion auf
Bedrohungen für den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen**

{COM(2021) 891 final} - {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung: Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>Der Schengen-Raum besteht aus einem Gebiet ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten, in dem der freie Verkehr von Personen und Waren gewährleistet ist. Die Europäer schätzen den Schengen-Raum, insbesondere die Vorteile, die er für den Handel mit sich bringt, und profitieren durch den Wegfall der Passkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen, da dies das Reisen erleichtert. Schengen ist für das Funktionieren des Binnenmarkts von ausschlaggebender Bedeutung. Seine Errichtung hat den Europäern soziale und wirtschaftliche Vorteile beachtlichen Ausmaßes gebracht und die Entwicklung der grenzüberschreitenden Regionen gefördert.</p> <p>In den letzten sechs Jahren war Schengen sukzessive mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, und zwar: dem außerordentlichen Migrationsdruck im Jahr 2015, Terroranschlägen und zuletzt COVID-19. Als Reaktion auf diese Herausforderungen beschlossen einige Mitgliedstaaten, an ihren Binnengrenzen wieder Grenzübertrittskontrollen einzuführen. Während solche Entscheidungen zunächst als Reaktion auf eindeutig identifizierbare Ereignisse getroffen wurden, hat es mittlerweile den Anschein, dass die Kontrollen in vielen Fällen zu einer dauerhaften Vorsichtsmaßnahme geworden sind. In einigen Fällen wurde die Entscheidung zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen so getroffen, als sei dies eine „Erste-Hilfe-Maßnahme“ und nicht das letzte Mittel, das sie eigentlich sein sollte. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen, die im Zusammenhang mit COVID-19 zum Schutz der Außengrenzen vereinbart wurden, in uneinheitlicher Weise umgesetzt, was das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten untergraben und der Glaubwürdigkeit des Schengen-Raums in den Augen von Drittstaaten geschadet hat.</p> <p>In dieser Folgenabschätzung wird nicht auf die Instrumentalisierung der irregulären Migration eingegangen, die im Sommer an den Landgrenzen zu Belarus zu beobachten war, also nach Abschluss der Arbeiten an diesem Papier.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Als Reaktion auf die festgestellten Herausforderungen hat die Kommission am 2. Juni die „Schengen-Strategie“ angenommen, die legislative und operative Initiativen miteinander verbindet, um den Schengen-Raum stärker und widerstandsfähiger zu machen. Eines der Ziele dieser Strategie ist die Änderung des Schengener Grenzkodexes, um Lösungen zu finden, mit denen sichergestellt werden soll, dass Personen und Waren im Schengen-Raum ohne ungerechtfertigte oder unverhältnismäßige Hürden frei verkehren können und dass außerordentliche Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Gesundheit an allen Außengrenzen einheitlich angewandt werden.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Es ist eine Grundvoraussetzung für die Existenz des Schengen-Raums, dass an den Binnengrenzen keine Kontrollen durchgeführt werden und gleichzeitig ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet ist, und zwar dank einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen, die das Ausbleiben dieser Kontrollen kompensieren sollten. Um den Schengen-Raum zu schützen, müssen die Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten solche Kontrollen unter außergewöhnlichen Umständen durchführen können, und die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen auf Unionsebene festgelegt werden.</p> <p>Auch die einheitliche Anwendung von Maßnahmen an den Außengrenzen zur Abwehr einer Bedrohung der öffentlichen Gesundheit erfordert ein Tätigwerden der Union. Es geht dabei um das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, das eine unabdingbare Voraussetzung für den Schengen-Raum ist.</p>
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?
<p>Es wurden die folgenden drei umfassenden Ansätze zur Lösung aller festgestellten Probleme geprüft:</p> <p>Option 1 – Verabschiedung ausschließlich von Maßnahmen des nicht zwingenden Rechts in Verbindung mit der Schengen-Strategie (Soft-Law-Maßnahmen);</p> <p>Option 2 – Vorschlag einer gezielten Änderung des Schengener Grenzkodexes in Verbindung mit einigen Maßnahmen des nicht zwingenden Rechts (gemischte Option): vorgeschlagen wird insbesondere ein neues Verfahren der Notfallplanung für die Wiedereinführung von Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen zur Abwehr von Bedrohungen, die mehrere oder alle Mitgliedstaaten gleichzeitig betreffen. Die als Reaktion auf COVID-19 verabschiedeten Leitlinien und Empfehlungen würden in die Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen der Kontrollen einfließen, die immer dann zu berücksichtigen sind, wenn die Wiedereinführung von Grenzübertrittskontrollen unvermeidlich ist. Um den Einsatz von Grenzübertrittskontrollen als die</p>

einschneidendste Maßnahme zu beschränken, würde das bereits im Schengener Grenzkodex enthaltene Konzept dieser „Maßnahme als letztes Mittel“ dahingehend weiterentwickelt werden, dass ein Verweis auf Maßnahmen aufgenommen wird, die den Mitgliedstaaten als Ausgleich für das Ausbleiben der Grenzübertrittskontrollen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus würden der Kommission bessere Hilfsmittel an die Hand gegeben, um zu überwachen, warum die Mitgliedstaaten wieder Grenzübertrittskontrollen einführen möchten und wie sie diese durchführen. Schließlich würde die Annahme eines „Verbots der Einreise“ in die Union im Fall einer Bedrohung der öffentlichen Gesundheit auf eine solide Rechtsgrundlage gestellt werden, damit ein einheitliches Vorgehen an den Außengrenzen gewährleistet wird;

Option 3 ist weitreichender, was die Änderung der bestehenden Vorschriften betrifft: Die Entscheidung zur Wiedereinführung von Kontrollen müsste auf Unionsebene getroffen werden und würde der Genehmigung durch eines der Unionsorgane bedürfen oder die derzeitige Möglichkeit für die einzelnen Mitgliedstaaten, Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen durch eine unilaterale Entscheidung wieder einzuführen, würde einfach abgeschafft werden und stattdessen würde die Ergreifung von Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden.

Nach eingehender Prüfung der Auswirkungen aller politischen Handlungsoptionen und Beratungen mit allen beteiligten Interessenträgern wird Option 2 als die bevorzugte politische Handlungsoption angesehen. Diese Entscheidung beruht auf der Tatsache, dass Option 2 in Bezug auf Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit insgesamt die besten Bewertungen erzielt hat. Sie berücksichtigt die Erfahrungen, die in der Vergangenheit gewonnen wurden, und ist gleichzeitig ambitioniert genug. Sie trägt den Standpunkten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bedeutung von Grenzübertrittskontrollen bei der Abwehr ernsthafter Bedrohungen Rechnung und berücksichtigt gleichzeitig die berechtigten Erwartungen der Unionsbürger und anderer Personen, die einen Nutzen aus dem Wegfall der Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen ziehen.

Wer unterstützt welche Option?

Die unterschiedlichen Kategorien der Interessenträger (Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten, Bürger, Wirtschaft und Hochschulen) sind allesamt der Ansicht, dass Maßnahmen erforderlich sind, um Schengen stärker und widerstandsfähiger zu machen. Die Unterstützung der Mitgliedstaaten verteilt sich auf die Optionen 1 und 2. Auch das Europäische Parlament und die Wirtschaft dürften sich für Option 2 aussprechen, da sie auf die Erfahrungen, die im Jahr 2017 in den Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodexes gemacht wurden, aufbaut und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem erforderlichen Engagement und dem notwendigen Pragmatismus herstellt. Option 3 stellt eine logische Folge der Weiterentwicklung des Schengen-Raums dar, wurde jedoch von keiner der Gruppen ausdrücklich befürwortet.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option (falls es eine solche gibt, ansonsten der wesentlichen Optionen)?

Die bevorzugte politische Handlungsoption bietet die besten Chancen für eine nachhaltige Lösung der festgestellten Probleme. Sie sieht die Instrumente vor, die notwendig sind, um das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums zu gewährleisten. Deshalb ist die Bandbreite der potenziellen Auswirkungen dieser Option sehr groß und umfasst auch positive Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft. Allerdings wird die Reichweite dieser Auswirkungen letzten Endes vom Erfolg anderer geplanter Initiativen abhängen, insbesondere was die Reform des Schengen-Evaluierungsmechanismus anbelangt (die ebenfalls zusammen mit der Schengen-Strategie vorgelegt werden soll), sowie von den Fortschritten bei der Umsetzung der bereits angenommenen und der neu vorgeschlagenen Maßnahmen für die Außengrenzen und für das Innere des Hoheitsgebiets, die es ermöglichen, andere Ausgleichsmaßnahmen besser zu nutzen, um ein hohes Maß an Sicherheit im Schengen-Raum zu gewährleisten.

Die bevorzugte Option hat den Vorteil, dass sie das Krisenmanagement berechenbarer macht, was für Unionsbürger und in der Union ansässige Personen von Vorteil ist, wenn sie zu beruflichen Zwecken, zum Einkaufen oder in der Freizeit im Schengen-Raum verkehren. Gleichzeitig hat sie einen wirtschaftlichen Nutzen für den gesamten Schengen-Raum, da sie die Kosten senkt, die durch Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen verursacht werden. Des Weiteren werden die Interessen der grenzüberschreitenden Regionen bei dieser Option ausdrücklich berücksichtigt, sodass die Auswirkungen, die die auf zentraler Ebene in Krisensituationen getroffenen Maßnahmen auf diese Regionen haben, möglicherweise eingeschränkt werden. Schließlich erhöht sie die Vertrauenswürdigkeit der Union auf internationaler Ebene, indem sie klarstellt, welche Maßnahmen an den Außengrenzen speziell zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Gesundheit ergriffen werden können.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Keine der Optionen dürfte im Vergleich zum Basisszenario direkte Kosten für die Wirtschaft oder die

Privathaushalte verursachen, da alle Optionen darauf abzielen, den Schengen-Raum wiederherzustellen.

Die bevorzugte Option bietet die besten Chancen zur Erreichung dieses Ziels und so die Kosten der Mitgliedstaaten, die an ihren Binnengrenzen Grenzübertrittskontrollen zur Gewährleistung des gewünschten Sicherheitsniveaus durchführen, und der Mitgliedstaaten, die von diesen Kontrollen betroffen sind, zu senken. Da die bevorzugte Option neue Verpflichtungen (Risikobewertung, regelmäßige Berichterstattung) mit sich bringt, die darauf abzielen, Grenzübertrittskontrollen wirklich zum Mittel der letzten Wahl zu machen, werden den nationalen Verwaltungen bei ihrer Umsetzung gewisse Kosten entstehen. Was die Maßnahmen an den Außengrenzen betrifft, so könnten einige Mitgliedstaaten, die besonders auf ausländische Touristen angewiesen sind, diese als potenzielle Beeinträchtigung ihrer Wirtschaft ansehen. Angesichts der insgesamt positiven Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten würden diese potenziellen Kosten jedoch durch die Vorteile, die diese Option für den Schengen-Raum als Ganzes mit sich bringt, aufgewogen werden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Wenn es gelingt, den Einsatz von Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen einzuschränken und das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten wiederherzustellen, wird sich das Risiko der Beeinträchtigung der Wirtschaft, insbesondere der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen, verringern. Da die Maßnahmen, die im Krisenfall zur Anwendung gelangen können, besser vorhersehbar sind, dürfte ein Beitrag zur Vermeidung von langen Lkw-Schlangen an den Grenzen und von Fehlzeiten von Grenzgängern geleistet werden, wenn die Wiedereinführung von Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen unvermeidlich ist. Die bevorzugte Option verursacht per se keine Kosten für die Beförderungsunternehmen. Etwaige Kosten für die Erfassung der vorab übermittelten Fluggastdaten, die erforderlich sein wird, werden in einem neuen Rechtsakt festgesetzt werden, für den noch ein Vorschlag zu unterbreiten ist. Der Schengener Grenzkodex wird hierfür lediglich den Weg ebnen. Mit den Maßnahmen für die Außengrenzen werden auch die Verfahren vereinfacht, die die Beförderungsunternehmen beachten müssen, um zu vermeiden, dass ihre Haftung in Anspruch genommen wird, die derzeit aufgrund der uneinheitlichen Anwendung von Reisebeschränkungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geartet sein kann.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Kosten für Polizeikontrollen, die polizeiliche Zusammenarbeit oder den Einsatz neuer Technologien, die in der bevorzugten Option als Alternative zu Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen befürwortet werden, sind schwer zu berechnen, da sie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung betreffen, die in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Der Kommission liegen daher keine diesbezüglichen Daten vor.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die möglicherweise verstärkte Nutzung von Ausgleichsmaßnahmen, wie etwa Polizeikontrollen, hätte insgesamt positive Auswirkungen für die Grundrechte, da die meisten Reisenden erneut vom Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen profitieren würden. Um das Risiko potenzieller Verstöße zu begrenzen, etwa im Hinblick auf das Racial Profiling bei Polizeikontrollen in den Grenzgebieten (das bereits nach den geltenden Vorschriften verboten ist), wird es notwendig sein, die Überwachungsmaßnahmen, z. B. im Rahmen der Schengen-Evaluierungen, auszubauen. Auch die Auswirkungen des verstärkten Einsatzes neuer Technologien sollten berücksichtigt werden, da die derzeitigen Unionsvorschriften für den Datenschutz weiterhin gelten werden.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die vorgeschlagene Option ist für Ausnahmesituationen bestimmt. Daher ist eine regelmäßige Messung der Indikatoren nicht möglich. Auf Grundlage des Fahrplans, der die Schengen-Strategie begleiten soll, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die seit langem bestehenden Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen [innerhalb eines Jahres] nach Annahme der neuen Vorschriften aufgehoben werden und die einzigen Grenzübertrittskontrollen, die zu diesem Zeitpunkt durchgeführt werden, für einen begrenzten Zeitraum nach den derzeitigen Vorschriften oder auf der Grundlage des neuen Verfahrens der Notfallplanung erfolgen.