



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 15.12.2015
COM(2015) 670 final

2015/0307 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten
Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der Vorschlag sieht eine gezielte Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) vor, mit der die Sicherheit in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen verbessert werden soll. Mit diesem Vorschlag wird auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 9. und 20. November reagiert, in denen die Kommission aufgefordert wurde, „einen Vorschlag für eine gezielte Änderung des Schengener Grenzkodex vorzulegen, der die systematische Kontrolle von Unionsbürgern an den Außengrenzen des Schengen-Raums anhand der einschlägigen Datenbanken, einschließlich der Überprüfung biometrischer Daten, vorsieht, wobei die technischen Lösungen in vollem Umfang genutzt werden sollten, um einen fließenden Grenzverkehr zu gewährleisten“.

Dem Vorschlag zufolge sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, (d. h. Bürger der Union und ihre Familienangehörigen, die keine Unionsbürger sind) beim Überschreiten der Außengrenze systematisch zu kontrollieren und ihre Daten mit Datenbanken über verlorene und gestohlene Dokumente abzugleichen sowie sich zu vergewissern, dass diese Personen keine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit darstellen. Diese Verpflichtung gilt an allen Außengrenzen, d. h. an Luft-, See- und Landaußengrenzen, sowohl bei der Einreise als auch bei der Ausreise. Würde eine systematische Abfrage der Datenbanken bei allen Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, jedoch zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an der Grenze führen, können die Mitgliedstaaten die Kontrollen auf eine gezielte Abfrage von Datenbanken begrenzen, sofern eine Risikobewertung zeigt, dass dies nicht zu Risiken für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten oder zu einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit führt.

Die Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise systematisch mit allen Datenbanken abzugleichen, doch für die Ausreise sehen die derzeitigen Bestimmungen keine systematischen Kontrollen aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit vor. Die Änderung sieht vor, dass Drittstaatsangehörige nun auch bei der Ausreise systematisch darauf zu überprüfen sind, dass sie keine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit darstellen.

Der vorliegende Vorschlag ist eine Reaktion auf die zunehmende terroristische Bedrohung in Europa, wie sie durch die Anschläge in Paris, Kopenhagen und Brüssel deutlich wurde, soll aber alle potenziellen Gefährdungen der inneren Sicherheit erfassen.

Die Bedrohung durch den Terrorismus ist nicht auf das Gebiet eines Mitgliedstaats beschränkt und nicht nur auf externe Faktoren zurückzuführen. Das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer gibt weiterhin Anlass zu großer Besorgnis. Die Zahl der Unionsbürger, die zur Unterstützung terroristischer Gruppen nach Syrien und in den Irak reisen, nimmt kontinuierlich zu. Es wird geschätzt, dass bis zu 5000 Unionsbürger in die Konfliktgebiete¹ gereist sind und sich höchstwahrscheinlich den IS-Kräften angeschlossen haben. Viele der Täter bei den jüngsten Terroranschlägen, angefangen mit „Charlie Hebdo“

¹ Siehe Europol, TE-SAT 2015.

im Januar 2015, haben sich im Ausland in den von terroristischen Organisationen kontrollierten Gebieten aufgehalten oder wurden dort ausgebildet. Die Aufdeckung und Verhinderung von Reisen in und aus Konfliktgebieten [mit der Absicht, terroristische Organisationen zu unterstützen] wurde bereits 2014 als Priorität festgelegt. Die Europäische Kommission hat sich stets für die Stärkung des Schengen-Rahmens eingesetzt und hierzu Empfehlungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens ausgesprochen. Im Anschluss an die Erklärung zum Terrorismus auf der informellen Tagung des Europäischen Rates vom 12. Februar 2015 und die Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes vom März 2015² betonte die Kommission in diesem Zusammenhang erneut die Möglichkeit und die Notwendigkeit, Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, verstärkt zu kontrollieren und solche Kontrollen bei Personen, die unter einer besondere Risikobewertung fallen, systematisch durchzuführen. Der Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch) wurde im Juni 2015 entsprechend angepasst³.

Darüber hinaus hat die Kommission, wie in der europäischen Sicherheitsagenda im Juni 2015 angekündigt, auch eine erste Reihe gemeinsamer Risikoindikatoren⁴ für die Erkennung ausländischer terroristischer Kämpfer fertiggestellt; diese Risikoindikatoren sollen den Grenzschutzbeamten bei der Durchführung von Kontrollen helfen.

Das Phänomen der ausländischen Kämpfer zeigt, dass zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen auch Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, systematisch kontrolliert werden müssen.

Der Vorschlag unterstreicht die Notwendigkeit, die in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vorgesehenen biometrischen Identifikatoren zu überprüfen. Mit dieser Verordnung wurden das Gesichtsbild und Fingerabdrücke als Sicherheitselemente in die Pässe von Unionsbürgern aufgenommen, um die Pässe sicherer zu machen und eine zuverlässige Verbindung zwischen Pass und Inhaber herzustellen. Bei Zweifeln an der Echtheit des Passes oder an der Legitimität des Inhabers sollen die Grenzschutzbeamten daher diese biometrischen Identifikatoren überprüfen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird sichergestellt, dass

1) die Reisedokumente von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, systematisch mit den einschlägigen Datenbanken über gestohlene, unterschlagene, verlorene und für ungültig erklärte Reisedokumente abgeglichen werden, um zu verhindern, dass Personen ihre wahre Identität verschleiern, und

2) Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, auch aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit systematisch mithilfe der einschlägigen Datenbanken überprüft werden.

Mit einer solchen systematischen Überprüfung der einschlägigen Datenbanken sowohl in Bezug auf Dokumente als auch in Bezug auf Personen lassen sich zudem Synergieeffekte

² Ergebnisse der 3376. Tagung des Rates, 7178/15 (OR, en) PRESSE 21 PR CO 13

³ C(2015) 3894 final.

⁴ Die Liste stützt sich auf Reisetrends und -muster sowie besondere Merkmale der betreffenden Personen und wurde unter Verwendung von Beiträgen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie von Europol und Frontex erstellt.

innerhalb der Systemarchitektur erzielen, die wegen der Asymmetrie zwischen möglichen systematischen Kontrollen von Dokumenten und nichtsystematischen Kontrollen aus Sicherheitsgründen zurzeit nicht möglich sind. Die vorgeschlagene Änderung steht im Einklang mit einem der Zwecke der Grenzkontrollen, nämlich der Abwendung jeder Gefährdung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in den Mitgliedstaaten.

Außerdem wird mit dem Vorschlag die Verpflichtung zur Kontrolle auch auf die Ausreise ausgeweitet, um sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige keine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit darstellen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Schengener Grenzkodex wird auch nach der vorgeschlagenen Änderung weiterhin mit dem durch den Vertrag gewährleisteten und in der Richtlinie 2004/38/EG näher ausgestalteten Recht auf Freizügigkeit im Einklang stehen.

Die Maßnahmen, die infolge dieser Änderung an den Außengrenzen ergriffen werden und in der Abfrage von Datenbanken aus Sicherheitsgründen bestehen, beeinträchtigen insofern nicht die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Basis des Vertrags und der Richtlinie 2004/38/EG, als in diesen Rechtsvorschriften kein Anspruch auf Überschreiten der Außengrenzen ohne Sicherheitskontrollen vorgesehen ist.

Was die Maßnahmen betrifft, die Grenzschutzbeamte auf der Grundlage der Ergebnisse der Datenbankabfragen („Treffer“) ergreifen können, so erlauben die Bestimmungen des Kapitels VI der Richtlinie 2004/38/EG den Mitgliedstaaten, die Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit zu beschränken, vorausgesetzt, sie beachten die darin festgelegten materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union. Im Falle eines Treffers gelten die Regeln, die der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-503/03, Kommission/Spanien, genannt hat und die außerdem ausführlich im SIRENE-Handbuch dargelegt sind.

Da die konsultierten Datenbanken nach dem Prinzip „Treffer/kein Treffer“ arbeiten und die bloße Datenbankabfrage weder registriert noch weiterverarbeitet wird, wirkt sich die systematische Kontrolle von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, nur minimal auf den Schutz personenbezogener Daten aus und ist durch die Sicherheitsziele gerechtfertigt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Mit diesem Vorschlag wird die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) geändert, deren Rechtsgrundlage die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft waren, nämlich Artikel 62 Nummer 1 (Binnengrenzen) und Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a (Außengrenze).

- **Subsidiarität**

Maßnahmen in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallen gemäß Artikel 4 Absatz 2 AEUV in die von der EU mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Daher ist gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV das Subsidiaritätsprinzip anwendbar, wonach die Union nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Ziel des vorliegenden Vorschlags ist es, den Schengener Grenzkodex dahin gehend zu ändern, dass an den Außengrenzen der systematische Abgleich der Daten von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, mit den einschlägigen Datenbanken vorgeschrieben wird, wobei technische Lösungen umfassend zu nutzen sind, damit der Verkehrsfluss an den Grenzen nicht behindert wird.

Die Kontrollen an den Außengrenzen werden im Interesse derjenigen Mitgliedstaaten durchgeführt, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben (Erwägungsgrund 6 des Schengener Grenzkodexes). Sie sollen dazu beitragen, jegliche Bedrohung der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten abzuwenden. Daher müssen diese Kontrollen nach gemeinsamen Regeln durchgeführt werden.

Das Ziel der Festlegung gemeinsamer Regeln für Art und Umfang der Kontrollen an den Außengrenzen kann folglich von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden, sondern kann auf Unionsebene besser verwirklicht werden. Die Union kann daher im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip tätig werden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Inhalt der konsultierten Datenbanken beschränkt sich auf Aspekte, die für die innere Sicherheit relevant sind. Alle Gründe für eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem hängen mit der Erhaltung der inneren Sicherheit in den Schengen-Staaten zusammen, da es dort keine Kontrollen an den Binnengrenzen gibt. Somit geht der systematische Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken auch in Bezug auf die Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, nicht über das hinaus, was zur Verfolgung eines der Ziele der Kontrollen an den Außengrenzen erforderlich ist.

Um dem Passagieraufkommen und der Infrastruktur an den verschiedenen Arten von Außengrenzen Rechnung zu tragen, unterscheidet der Vorschlag zwischen Luftaußengrenzen und anderen Außengrenzen. Sollte eine systematische Überprüfung beispielsweise aufgrund der Infrastruktur und des Passagieraufkommens unverhältnismäßig große Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an den Grenzen haben, so könnte an den Land- und Seegrenzen auf den systematischen Abgleich mit Datenbanken verzichtet werden, sofern eine Risikobewertung zeigt, dass die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit hierdurch nicht gefährdet werden. Die Risikoanalyse sollte der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (im Folgenden Frontex) mitgeteilt werden und Gegenstand regelmäßiger Berichterstattung an die Kommission und an Frontex sein. Frontex kann die Anwendung dieser Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten dann einer Risiko- und Gefährdungsanalyse unterziehen. Außerdem wird die Kommission in ihren halbjährlichen Berichten über das Funktionieren des Schengen-Raums besonderes Augenmerk auf mögliche Lockerungen der systematischen Grenzkontrollen an bestimmten Grenzübergangsstellen an Land und auf See richten.

Der derzeitige Ermessensspielraum, Drittstaatsangehörige bei der Ausreise nicht systematisch aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu kontrollieren, wird abgeschafft; damit wird die für die Einreise geltende Verpflichtung zum systematischen Abgleich mit allen Datenbanken auch auf die Ausreise ausgeweitet. Gemäß Anhang VII Nummer 5.2 des Schengener Grenzkodexes werden Grenzarbeitnehmer, die den Grenzschutzbeamten wohl bekannt sind, weil sie die Grenze häufig an derselben Grenzübergangsstelle überschreiten, und bei denen eine erste Kontrolle ergeben hat, dass sie weder im SIS noch in einem nationalen Fahndungssystem ausgeschrieben sind, nur stichprobenweise kontrolliert. Dieser Personenkreis wird von Zeit zu Zeit unangekündigt und in unregelmäßigen Abständen einer eingehenden Kontrolle unterzogen.

- **Wahl des Instruments**

Der Vorschlag betrifft die Änderung einer Verordnung; es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass ein anderes Instrument geeigneter wäre als eine Verordnung.

3. ERGEBNIS DER KONSULTATIONEN

Die systematische Abfrage einschlägiger Datenbanken in Bezug auf Unionsbürger und andere Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, bei der Überschreitung der Außengrenzen steht bereits seit dem Frühjahr 2014 nach den Terroranschlag im Jüdischen Museum in Brüssel und der anschließenden Diskussion über das Vorgehen gegen ausländische terroristische Kämpfer auf der Tagesordnung.

Um die innere Sicherheit zu gewährleisten, wurde bereits in den letzten eineinhalb Jahren darauf hingewirkt, angemessene, sofort wirksame und effizientere Maßnahmen im Rahmen des geltenden Unionsrechts zu ergreifen. Die Kommission hat in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrollen an den Außengrenzen ausgearbeitet, wobei die einschlägigen Datenbanken verstärkt – und gegebenenfalls auf Basis einer Risikobewertung – systematisch konsultiert werden sollen. Nach dem Anschlag auf „Charlie Hebdo“ und als Reaktion auf die anschließende Aufforderung des Rates vom 12. März 2015 wurden gemeinsame Risikoindikatoren ausgearbeitet und an die Grenzschutzbeamten weitergeleitet, um gezieltere Kontrollen durchführen zu können. Im Juni 2015 wurde der Leitfaden für Grenzschutzbeamte nach Maßgabe der obengenannten Empfehlungen angepasst.⁵

Dieses Thema wurde auch in mehreren Sitzungen der Gruppe „Grenzen“ in den Jahren 2014 und 2015 erörtert. Im Oktober 2015 erkundigte sich der luxemburgische Vorsitz nach den Entwicklungen in diesem Bereich.⁶

Der Vorschlag ist eine unmittelbare Reaktion auf den Aufruf des Rates von 20. November 2015 zur Änderung des Schengener Grenzkodexes nach den Terroranschlägen in Paris vom 13. November 2015.

- **Grundrechte**

Die vorgeschlagene Änderung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8) und der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

⁵ C(2015) 3894 vom 15.6.2015.

⁶ 12540/15

(Artikel 45). Die Garantien gemäß Artikel 3a des Schengener Grenzkodexes finden weiterhin Anwendung.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die vorgeschlagene Änderung hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

WEITERE ANGABEN

- **Regelungen in Bezug auf die Beobachtung, die Bewertung und die Berichterstattung**

Die vorgeschlagene Änderung betrifft den Schengener Grenzkodex, dessen Anwendung unbeschadet der Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge (Artikel 17 Absatz 1 EUV) mithilfe des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates⁷ (Artikel 37a Schengener Grenzkodex) evaluiert wird.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird in den derzeitigen Artikel 7 Absatz 2 die Verpflichtung aufgenommen, die Daten von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben (d. h. Bürger der Union und ihre Familienangehörigen, die keine Unionsbürger sind), systematisch mit Datenbanken über verlorene und gestohlene Dokumente abzugleichen sowie zu überprüfen, ob diese Personen eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit darstellen. Diese Verpflichtung gilt an allen Außengrenzen, d. h. an Luft-, See- und Landaußengrenzen. Würde eine systematische Abfrage der Datenbanken bei allen Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, jedoch zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an der Grenze führen, können die Mitgliedstaaten die Kontrollen auf gezielte Abfragen von Datenbanken begrenzen, sofern eine Risikobewertung zeigt, dass dies nicht zu Risiken für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten oder zu einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit führt.

Die Risikoanalyse sollte Frontex übermittelt werden und Gegenstand einer regelmäßigen Berichterstattung an die Kommission und Frontex sein. Die Kommission wird in ihren halbjährlichen Berichten über das Funktionieren des Schengen-Raums besonderes Augenmerk auf mögliche Lockerungen der systematischen Grenzkontrollen richten.

Der Vorschlag unterstreicht auch die Notwendigkeit, die in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vorgesehenen biometrischen Identifikatoren zu überprüfen. Mit dieser Verordnung wurden das Gesichtsbild und Fingerabdrücke als Sicherheitselemente in die Pässe von Unionsbürgern aufgenommen, um die Pässe sicherer zu machen und eine zuverlässige Verbindung zwischen Pass und Inhaber herzustellen. Bei Zweifeln an der Echtheit des Passes oder an der Identität des Inhabers sollten die Grenzschutzbeamten daher diese biometrischen Identifikatoren überprüfen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird den Mitgliedstaaten auch der Ermessensspielraum genommen, Drittstaatsangehörige bei der Ausreise nicht zu kontrollieren; somit wird Artikel 7

⁷ 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).

Absatz 3 Buchstaben b und c an die bestehende Verpflichtung angepasst, die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise systematisch mit Datenbanken abzugleichen.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Kontrollen an den Außengrenzen gehören nach wie vor zu den wichtigsten Garantien des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen. Sie werden im Interesse aller Mitgliedstaaten durchgeführt. Ein Ziel dieser Kontrollen ist die Vermeidung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten und der öffentlichen Ordnung, ungeachtet des Ursprungs der Bedrohung.
- (2) Das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer, die oft Unionsbürger sind, zeigt, dass die Kontrollen von Bürgern der Union an den Außengrenzen verstärkt werden müssen.
- (3) Die Dokumente von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, sollten daher systematisch mit den einschlägigen Datenbanken über gestohlene, unterschlagene, verlorene und für ungültig erklärte Reisedokumente abgeglichen werden, um zu verhindern, dass Personen ihre wahre Identität verschleiern.
- (4) Aus demselben Grund sollten die Grenzschutzbeamten auch die Daten von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, systematisch mit einschlägigen nationalen und europäischen Datenbanken abgleichen, um sicherzustellen, dass diese Personen keine Gefahr für die innere Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen.
- (5) Technologische Entwicklungen bieten grundsätzlich die Möglichkeit, einschlägige Datenbanken ohne Verzögerung der Verfahren beim Grenzübergang zu konsultieren, da Dokumente und Personen gleichzeitig überprüft werden können. Es ist daher möglich, Kontrollen an den Außengrenzen ohne negative Auswirkungen auf Bona-fide-Reisende zu verstärken, um diejenigen Personen ausfindig zu machen, die ihre tatsächliche Identität verschleiern wollen oder die aus Sicherheitsgründen oder zur Festnahme ausgeschrieben sind. An allen Außengrenzen sollten systematische Kontrollen durchgeführt werden. Falls systematische Kontrollen an den Land- und Seegrenzen jedoch unverhältnismäßig große Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an der Grenze haben, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Datenbankabgleiche nichtsystematisch durchzuführen, sondern nur auf Basis einer

Risikoanalyse, die besagt, dass eine solche Lockerung kein Sicherheitsrisiko birgt. Diese Risikoanalyse sollte der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (im Folgenden Frontex), die mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates⁸ errichtet wurde, mitgeteilt werden und Gegenstand regelmäßiger Berichterstattung an die Kommission und an Frontex sein.

- (6) Mit der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates⁹ hat die Union das Gesichtsbild und Fingerabdrücke als Sicherheitselemente in die Pässe der Unionsbürger aufgenommen. Diese Sicherheitsmerkmale wurden eingeführt, um die Pässe sicherer zu machen und eine zuverlässige Verbindung zwischen Inhaber und Pass herzustellen. Bei Zweifeln an der Echtheit des Passes oder an der Identität seines Inhabers sollten die Mitgliedstaaten daher diese biometrischen Identifikatoren überprüfen.
- (7) Diese Verordnung berührt nicht die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁰.
- (8) Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise systematisch mit allen Datenbanken abzugleichen. Es sollte sichergestellt werden, dass solche Kontrollen auch bei der Ausreise systematisch durchgeführt werden.
- (9) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die Verstärkung der Datenbankabgleiche an den Außengrenzen insbesondere als Reaktion auf die zunehmende terroristische Bedrohung, eine der Garantien des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und insofern das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums betrifft und daher von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern besser auf Unionsebene zu erreichen ist, kann die Union im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (10) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die daher für Dänemark weder bindend noch Dänemark gegenüber anwendbar ist. Da diese Verordnung auf den Schengen-Besitzstand aufbaut, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung beschlossen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (11) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf das Vereinigte Königreich entsprechend dem Beschluss

⁸ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1).

⁹ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1).

¹⁰ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

2000/365/EG des Rates¹¹ keine Anwendung finden; das Vereinigte Königreich beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für das Vereinigte Königreich nicht bindend und ihm gegenüber nicht anwendbar ist.

- (12) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf Irland entsprechend dem Beschluss 2002/192/EG des Rates¹² keine Anwendung finden; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für Irland nicht bindend und Irland gegenüber nicht anwendbar ist.
- (13) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹³ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates¹⁴ genannten Bereich gehören.
- (14) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹⁵ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates¹⁶ genannten Bereich gehören.
- (15) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹⁷ dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates¹⁸ genannten Bereich fallen.

¹¹ Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden (ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43).

¹² Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

¹³ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

¹⁴ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

¹⁵ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

¹⁶ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

¹⁷ ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

¹⁸ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den

- (16) Was die Nutzung des Schengener Informationssystems betrifft, so stellt diese Verordnung einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig mit ihm zusammenhängenden Rechtsakt im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003 und des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2011 dar.
- (17) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.
- (18) Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹ sollte daher entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 wird wie folgt geändert:

Artikel 7 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

- „(2) Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, werden bei der Ein- und Ausreise folgenden Kontrollen unterzogen:
- a) Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Person sowie der Gültigkeit und Echtheit des Reisedokuments durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken, darunter
- (1) das Schengener Informationssystem,
 - (2) die Interpol-Datenbank verlorener und gestohlener Reisedokumente,
 - (3) nationale Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, unterschlagenen, verlorenen oder für ungültig erklärten Reisedokumenten;
- b) Überprüfung, ob eine Person, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr hat, nicht als Gefahr für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit angesehen wird, unter anderem durch Abfrage der einschlägigen Unions- und nationalen Datenbanken, insbesondere des Schengener Informationssystems.

Bei Zweifeln an der Echtheit des Reisedokuments oder an der Identität des Inhabers umfasst die Kontrolle auch die Überprüfung der biometrischen Identifikatoren, die in die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates* ausgestellten Pässe und Reisedokumente integriert sind.

Würden die Kontrollen gemäß Unterabsatz 1 Buchstaben a und b zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss führen, können die Mitgliedstaaten die Kontrollen gezielt auf Basis einer Bewertung der Risiken für die innere Sicherheit,

Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durchführen.

Jeder Mitgliedstaat übermittelt seine Risikobewertung an die mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 errichtete Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und erstattet der Kommission und der Agentur alle drei Monate Bericht über die gezielt durchgeführten Kontrollen.

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

b) Absatz 3 Buchstabe b Ziffer iii erhält folgende Fassung:

„Überprüfung, ob der Drittstaatsangehörige nicht als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen wird, unter anderem durch Abfrage der einschlägigen Unions- und nationalen Datenbanken, insbesondere des Schengener Informationssystems.“

c) In Absatz 3 Buchstabe c wird Ziffer iii gestrichen.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident