



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

Freizügigkeit in der EU während der COVID-19-Pandemie: Eingeschränkte Prüfung der Kontrollen an den Binnengrenzen und unkoordinierte Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	3
a) Allgemeine Einleitung.....	3
b) Der Standpunkt der Kommission zu den wichtigsten Bemerkungen und Empfehlungen des EuRH.....	4
c) Einschlägige aktuelle Entwicklungen und nächste Schritte.....	5
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	6
1. Aufsicht der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen..	6
2. Bemühungen der Kommission zur Erleichterung der Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen.....	7
3. Überwachung und Koordinierung der Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission	8
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES EURH	9
Empfehlung 1: Die Kontrollen an den Binnengrenzen einer genauen Prüfung unterziehen.....	9
Empfehlung 2: Datenerhebung zu Reisebeschränkungen straffen.....	9
Empfehlung 3: Mehr praxistaugliche Leitlinien für die Durchführung von Kontrollen an den Binnengrenzen bereitstellen.....	10

In diesem Dokument sind die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs enthaltenen Bemerkungen aufgeführt, die im Einklang mit Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) stehen und gemeinsam mit dem Sonderbericht veröffentlicht werden sollen.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

a) Allgemeine Einleitung

Der Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Raum“) ist der weltweit größte Raum der Reisefreiheit, in dem auf 26 Länder verteilt mehr als 420 Millionen Menschen leben. In den letzten beiden Jahren war die COVID-19-Pandemie eine große Belastung für den Schengen-Raum, die mehrere Mitgliedstaaten dazu veranlasst hat, wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen.

Die COVID-19-Pandemie ist eine Krise der öffentlichen Gesundheit von beispiellosem Ausmaß. Es ist das erste Mal, dass die Kommission mit einer Pandemie konfrontiert ist, von der jeder einzelne Mitgliedsstaat betroffen ist, und erhebliche Anstrengungen sind erforderlich, um diese Herausforderung als Priorität zu behandeln.

Zum Umgang mit der Situation an den Binnengrenzen hat die Kommission eine Reihe von Leitlinien und Empfehlungen ausgearbeitet. Außerdem hat die Erfahrung gezeigt, dass die derzeitigen Instrumente des Schengen-Systems nicht ausreichen, um eine Krise wie die derzeitige wirksam zu bewältigen. Daher wurde in der Schengen-Strategie vom 2. Juni 2021 eine Reihe von Abhilfemaßnahmen angekündigt, darunter ein Vorschlag der Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodex¹ und die Aktualisierung des Handbuchs für Grenzschutzbeamte. Der Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex wurde am 14. Dezember 2021² auf der Grundlage einer umfassenden Folgenabschätzung vorgelegt, in der insbesondere die durch die COVID-19-Krise verursachten Probleme eingehend untersucht wurden.

Der Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen untermauert das Recht der EU-Bürgerinnen und -Bürger und ihrer Familienangehörigen auf Freizügigkeit innerhalb der EU, eine der wertvollsten Errungenschaften der EU und eine wichtige Triebkraft ihrer Wirtschaft. Die zwei Konzepte unterliegen jedoch unterschiedlichen Rechtsvorschriften und gelten für unterschiedliche Ländergruppen. Die Freizügigkeit ist zwar ein Grundrecht, kann aber Beschränkungen unterworfen werden, die mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts, insbesondere den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit, im Einklang stehen müssen.

Vor dem Hintergrund der außerordentlichen Gefahr durch die COVID-19-Pandemie haben die Mitgliedstaaten einige öffentliche Gesundheitsmaßnahmen eingeführt, die das Recht auf Freizügigkeit in der Europäischen Union beeinträchtigt haben. Seit Beginn der Pandemie hat sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19³ abgestimmt und Instrumente wie die Ampelkarte⁴, die wöchentlich vom Europäischen

¹ 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).

² COM(2021) 891 final.

³ Leitlinien der Kommission für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen, hier abrufbar: [EUR-Lex – 52020XC0316\(03\) – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten veröffentlicht wird, und das digitale COVID-Zertifikat der EU⁵ entwickelt. Während des gesamten Prozesses hat die Kommission stets betont, dass die Mitgliedstaaten klare, umfassende und zeitnahe Informationen über etwaige geltende Reisebeschränkungen übermitteln müssen.

Bei der Überwachung der Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung des EU-Rechts musste die Kommission die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit berücksichtigen. Es war erforderlich, stets das Gleichgewicht zwischen den zum Schutz von Menschenleben notwendigen Einschränkungen und der Begrenzung der Freizügigkeitsbeschränkungen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts wie der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung zu wahren.

Die Prüfung fand auf dem Höhepunkt der COVID-19-Pandemie statt, als alle verfügbaren Ressourcen mobilisiert wurden, um auf die beispiellose Krise reagieren zu können. Aufgrund der zeitlichen Planung der Prüfung wurden wertvolle Ressourcen der Kommission nicht zur Bewältigung der Krise, sondern zur Vorbereitung auf die Prüfung eingesetzt. Eine zweifellos unbeabsichtigte, aber dennoch unerwünschte Folge, die die Kommission dem EuRH zur Kenntnis bringen möchte.

b) Der Standpunkt der Kommission zu den wichtigsten Bemerkungen und Empfehlungen des EuRH

Die Kommission nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis, in dem die von der Kommission getroffenen Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie behandelt werden und dessen Schwerpunkt auf Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen und Reisebeschränkungen liegt.

In Bezug auf die Aufsicht der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zog die Kommission angesichts der schnellen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie nicht in Erwägung, schriftlich zusätzliche Informationen anzufordern. Stattdessen erörterte die Kommission proaktiv die Frage der von den Mitgliedstaaten aufgrund von COVID-19 wieder eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen in den regelmäßigen Sitzungen der „COVID-19-Informationsgruppe – Inneres“, in deren Rahmen Presseberichte und individuelle Beschwerden mit den zuständigen nationalen Behörden besprochen wurden. Darüber hinaus erarbeitete die Kommission einen Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, um unter anderem die Aufsichtsmöglichkeiten der Kommission zu stärken.

Die Überwachung und Koordinierung der von den Mitgliedstaaten eingeführten Reisebeschränkungen durch die Kommission, insbesondere die Bewertung der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, unterlagen den Zwängen und Herausforderungen der COVID-19-Pandemie, beispielsweise den schnellen Änderungen der Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Detailgrad der von der Kommission vorgelegten ausführlichen Leitlinien für Reisebeschränkungen, die vom Rat in Form von Empfehlungen⁶ angenommen wurden, im Zuge der Anpassung an die epidemiologischen Entwicklungen schrittweise zunahm. Die

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_de

⁶ Empfehlung des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (die konsolidierte Fassung ist hier abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Diese Empfehlung wurde durch die Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 ersetzt (abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022H0107&qid=1652823961650>).

Empfehlung des Rates bietet der Kommission eine wichtige Ausgangsbasis für die Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der Verbesserungen des Rechtsrahmens, die mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU⁷ eingeführt wurden, hat die Kommission zudem Schritte unternommen, um die Datenerhebung zu den Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten zu straffen.

Die Kommission stimmt den Empfehlungen 1a, 1b, 1c und 1d zu. Der Empfehlung 1e stimmt sie nicht zu. Die Kommission stimmt den Empfehlungen 2 und 3 zu.

Der Standpunkt der Kommission wird in den Abschnitten II und III ausführlich erläutert.

c) Einschlägige aktuelle Entwicklungen und nächste Schritte

Um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern, haben das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU angenommen. Die Verordnung gilt seit dem 1. Juli 2021. Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist eine kostenlose, einfache und sichere Möglichkeit, den COVID-19-Status einer Person nachzuweisen, und ist eine entscheidende europäische Maßnahme zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie.

Außerdem hat der Rat am 25. Januar 2022 auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission eine Empfehlung für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie angenommen, die die vorherige Empfehlung zu diesem Thema ersetzt.

In Bezug auf den Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex vom 14. Dezember 2021 (COM(2021) 891 final) wurden die Verhandlungen im Rat aufgenommen, wo die erste Lesung Ende Januar 2022 abgeschlossen wurde.

Es fanden bislang zwei Sachverständigentreffen mit den Mitgliedstaaten statt – im Oktober und Dezember 2021 –, um die Aktualisierung des Handbuchs für Grenzschutzbeamte zu erörtern, das bis Ende des Jahres herausgegeben werden sollte.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Aufsicht der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

In Bezug auf die Aufsicht der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wurde angesichts der schnellen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie die schriftliche Anforderung zusätzlicher Informationen nicht als der effizienteste Weg zur Ausübung dieser Aufsicht angesehen. Jedoch erörterte die Kommission proaktiv die Frage der von den

⁷ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie. Die Verordnung ist hier abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021R0953>.

Mitgliedstaaten als Reaktion auf COVID-19 wieder eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen in den regelmäßigen Sitzungen der „COVID-19-Informationsgruppe – Inneres“, in deren Rahmen Presseberichte und individuelle Beschwerden mit den zuständigen nationalen Behörden besprochen wurden.

Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen – Mitteilungen und Ex-post-Berichte – sind unzureichend. Als die Kommission im Laufe des Jahres 2017 versuchte, das Problem zusammen mit den Mitgliedstaaten anzugehen, die zu dieser Zeit bereits mehrere Jahre lang Kontrollen an den Binnengrenzen durchführten, reichten die erhaltenen Antworten nicht aus, um eine solide Bewertung zu ermöglichen.

Der Grund dafür sind jedoch nicht nur unzureichende Maßnahmen der Kommission, sondern auch ein nicht zweckmäßiger Rechtsrahmen. Dies war eines der Ergebnisse der Folgenabschätzung vom Mai 2021⁸, dem die Kommission mit ihrem Vorschlag vom 14. Dezember 2021 zur Änderung des Schengener Grenzkodex Rechnung getragen hat.

In der bereits im Juni 2021 angekündigten Schengen-Strategie heißt es: *„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 um ein „Schengen-Scoreboard“ ergänzen, um die Umsetzung der Schengen-Vorschriften in den verschiedenen Politikbereichen durchgängig zu bewerten und die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung etwaiger Herausforderungen besser zu unterstützen.“* Diese Anforderung ist auch Teil des Vorschlags zur Änderung des Schengener Grenzkodex. Darüber hinaus ist in dem Vorschlag vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, mindestens einmal jährlich über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Kontrollen an den Binnengrenzen Bericht zu erstatten, wenn solche Kontrollen länger als zwölf Monate durchgeführt werden.

2. Bemühungen der Kommission zur Erleichterung der Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Da der Schutz der öffentlichen Gesundheit in erster Linie in die nationale Zuständigkeit fällt, werden alle Entscheidungen über die Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihre Durchsetzung mittels Grenzkontrollen von den nationalen Regierungen getroffen. Die Kommission kann gegen diese Reisebeschränkungen keine Einwände erheben, solange sie den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung entsprechen. Da es keinen verbindlichen Rechtsrahmen für ein Tätigwerden der Kommission gibt, bleiben die Mitgliedstaaten befugt, Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, und die Bemühungen der Kommission zur Koordinierung dieser Maßnahmen hängen vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab.

Was die Kontrollen an den Binnengrenzen betrifft, so betraf eines der wesentlichen Ergebnisse der Folgenabschätzung⁹ für den Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex diese Frage, die auch in Artikel 28 des angenommenen Kommissionsvorschlags berücksichtigt ist.

⁸ Siehe S. 21 der Folgenabschätzung und deren Anhang XII.

⁹ Siehe Abschnitt 4.2.1 der Folgenabschätzung.

Trotz der Beschränkungen des Rechtsrahmens hat die Kommission alles in ihrer Macht Stehende getan, um die Kontrollen an den Binnengrenzen und die Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Die COVID-19-Informationsgruppe „Grenzen“ (später „Inneres“) trat zwischen Ende Februar und September 2020 33 Mal per Videokonferenz zusammen. An den Sitzungen nahmen alle Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder, verschiedene Dienststellen der Kommission (in der Regel die Generaldirektionen HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, je nach den erörterten Themen aber gelegentlich auch andere wie EMPL, AGRI, TAXUD usw.) sowie Agenturen (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten) und das Ratsekretariat teil. Der Auftrag der Gruppe bestand darin, den Mitgliedstaaten, assoziierten Schengen-Ländern, Kommissionsdienststellen und Agenturen ein Ad-hoc-Forum zur Klärung aller Grenz- und innenpolitischen Fragen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise zu bieten. Es ist wichtig zu bedenken, dass diese Maßnahmen vor dem Hintergrund der größten globalen Herausforderung durchgeführt wurden, mit der sich die Welt in unserer Zeit konfrontiert sieht.

Außerdem hat die Kommission proaktiv umfangreiche Dokumente zur Orientierung der Mitgliedstaaten in Form von Mitteilungen, Leitlinien oder Vorschlägen für Empfehlungen des Rates herausgegeben, wie auch Gesetzgebungsvorschläge für bestimmte Sektoren. Die Herausgabe dieser Orientierungshilfen folgte der Entwicklung und den verschiedenen Phasen der Pandemie.

In der Schengen-Strategie von Juni 2021 wurde auch betont, dass die wieder eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen, insbesondere diejenigen, die aufgrund von COVID-19 wieder eingeführt wurden, erhebliche Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft hatten, da die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, besonders in Grenzgebieten, unzureichend war. In der Strategie wurde zudem auf die vielen verschiedenen Leitlinien und Empfehlungen verwiesen, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie angenommen wurden, insbesondere das System der „Green Lanes“ als Reaktion auf die Behinderung des Güterverkehrs an den Binnengrenzen. Zur besseren Vorbereitung auf künftige Krisen und für den Fall, dass wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen unvermeidbar sein sollten, hat sich die Kommission in der Strategie dazu verpflichtet, die einschlägigen Mitigationsmaßnahmen aus den COVID-19-Leitlinien und -Empfehlungen im Handbuch für Grenzschutzbeamte zu kodifizieren, das den Grenzschutzbeamten in Krisensituationen als Referenz dienen wird. Der Prozess der Aktualisierung des Handbuchs ist im Gange, wie oben unter Punkt I Buchstabe c erläutert.

3. Überwachung und Koordinierung der Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission

Die Überwachung der Reisebeschränkungen, die die Mitgliedstaaten aufgrund der COVID-19-Pandemie eingeführt haben, unterliegt verschiedenen Zwängen und Herausforderungen.

Bei der Prüfung ihrer Verhältnismäßigkeit muss die Kommission eine Einzelfallanalyse der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführen und dabei Faktoren wie die epidemiologische Lage, die geografische Lage der Mitgliedstaaten, nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, Ausnahmen für Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, und andere Erwägungen (z. B. die unterschiedlichen Kapazitäten der Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten) berücksichtigen. Die Schwierigkeit dieser Analyse wird durch die schnellen Änderungen der Maßnahmen noch verschärft.

Gleichzeitig nahm der Detailgrad der von der Kommission vorgelegten und vom Rat angenommenen Leitlinien für Reisebeschränkungen im Zuge der Anpassung an die epidemiologischen Entwicklungen (z. B. neu auftretende besorgniserregende SARS-CoV-2-Varianten, die zunehmende Durchimpfung oder die Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU) mit der Zeit zu.

Die entsprechende Empfehlung des Rates, die erstmals im Oktober 2021 angenommen wurde, enthielt nicht nur allgemeine Grundsätze, sondern bot den Mitgliedstaaten auch einen gemeinsamen Rahmen, der die koordinierte praktische Anwendung dieser Grundsätze auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Ausnahmesituation erleichtern sollte. Da die Empfehlung vom Rat angenommen und somit von den Mitgliedstaaten gebilligt worden war, diente sie bei den regelmäßigen Kontakten der Kommission mit den Mitgliedstaaten als nützlicher Maßstab dafür, welche Maßnahmen als mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung vereinbar angesehen werden können.

Des Weiteren führte die Annahme der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU im Juni 2021 zu erheblichen Verbesserungen des geltenden Rechtsrahmens. Mit Artikel 11 Absatz 2 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, einander und die Kommission nach Möglichkeit 48 Stunden im Voraus über Beschränkungen zu unterrichten, die Inhabern eines digitalen COVID-Zertifikats der EU auferlegt werden sollen. Dabei müssen die Mitgliedstaaten die Gründe für solche Beschränkungen sowie deren Umfang und Dauer angeben. Diese neue rechtliche Anforderung erleichtert der Kommission die Analyse der Maßnahmen der Mitgliedstaaten und ermöglichte es ihr, die Datenerhebung zu den Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten zu straffen.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES EURH

Empfehlung 1: Die Kontrollen an den Binnengrenzen einer genauen Prüfung unterziehen

Die Kommission hat bereits Schritte unternommen, um die geltenden Rechtsvorschriften zu verbessern, indem sie weitreichende Änderungen des Schengener Grenzkodex vorgeschlagen hat. Dazu gehören unter anderem der Vorschlag, dass die Anforderungen an die Mitgliedstaaten bezüglich des Nachweises der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit von Kontrollen an den Binnengrenzen mit zunehmender Dauer der wieder eingeführten Kontrollen steigen sollen, sowie Musterformulare für die Mitteilungen und den Ex-post-Bericht, die deren Qualität verbessern dürften.

Die Kommission möchte jedoch darauf hinweisen, dass sie zwar über das Initiativrecht verfügt und den Vorschlag angenommen hat, der endgültige Text des Rechtsakt jedoch ein Ergebnis der Verhandlungen zwischen den gesetzgebenden Organen – dem Europäischen Parlament und dem Rat – sein wird.

Die Kommission stimmt den Empfehlungen 1a, 1b, 1c und 1d zu und ist der Auffassung, dass diese mit dem am 14. Dezember 2021 angenommenen Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex und der damit verbundenen Folgenabschätzung teilweise berücksichtigt wurden. Ob die Kommission in der Lage ist, die für die Empfehlungen gesetzten Fristen einzuhalten, hängt von der Annahme des Vorschlags ab.

Der Empfehlung 1e stimmt die Kommission nicht zu, da der Kommission hier empfohlen wird, Durchsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Dies ist ein Eingriff in das Ermessen der Kommission in

Bezug auf ihre Durchsetzungspolitik und hinsichtlich der Fragen, ob und wann Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden oder der Gerichtshof mit einem Fall befasst wird, wie in der Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“¹⁰. ausführlicher erläutert wird.

Empfehlung 2: Datenerhebung zu Reisebeschränkungen straffen

Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 zu. Die Kommission hat bereits etwas Entsprechendes vorgeschlagen, das letztlich zu Artikel 11 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde. Danach müssen die Mitgliedstaaten einander und die Kommission über Beschränkungen unterrichten, die Inhabern eines digitalen COVID-Zertifikats der EU auferlegt werden.

Dabei sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, folgende Angaben zu übermitteln: die Gründe für diese Beschränkungen; den Umfang dieser Beschränkungen, wobei die Zertifikate anzugeben sind, deren Inhaber solchen Beschränkung unterliegen oder von diesen ausgenommen sind; Beginn und Dauer dieser Beschränkungen. Die Kommission erhebt weiterhin Daten der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates und der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU und sucht bei Nachbesserungsbedarf das Gespräch mit den Mitgliedstaaten.

Sollte sich dies als unzureichend erweisen, wird die Kommission die Notwendigkeit zusätzlicher Leitlinien für die Mitgliedstaaten prüfen. In jedem Fall beabsichtigt die Kommission, die gezogenen Lehren im Zuge der von ihr geplanten Aktualisierung der EU-Leitlinien zur Freizügigkeit von 2009¹¹ zu berücksichtigen.

Empfehlung 3: Mehr praxistaugliche Leitlinien für die Durchführung von Kontrollen an den Binnengrenzen bereitstellen

Die Kommission stimmt den Empfehlungen 3a und 3b zu. Sie werden durch die anstehende Überarbeitung des Handbuchs für Grenzschutzbeamte umgesetzt, wie in der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (SWD/2021/462 final) angekündigt wurde. Der Prozess der Aktualisierung des Handbuchs ist bereits im Gange.

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

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (KOM(2009)313 endg.).