

Brüssel, den 21.12.2016
COM(2016) 880 final

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

**über die Evaluierung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS
II) nach den Artikeln 24 Absatz 5, 43 Absatz 3 und 50 Absatz 5 der Verordnung (EG)
Nr. 1987/2006 in Verbindung mit den Artikeln 59 Absatz 3, 66 Absatz 5 und 66 Absatz 5
des Beschlusses 2007/533/JI**

{SWD(2016) 450 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Evaluierung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) nach den Artikeln 24 Absatz 5, 43 Absatz 3 und 50 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 in Verbindung mit den Artikeln 59 Absatz 3, 66 Absatz 5 und 66 Absatz 5 des Beschlusses 2007/533/JI

1. EINLEITUNG

1.1 DAS SCHENGENER INFORMATIONSSYSTEM UND SEINE AUFGABEN BEI DER ERLEICHTERUNG DES DATENAUSTAUSCHS ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein zentralisiertes, großes Informationssystem zur Durchführung von Personen- und Sachkontrollen (z. B. Reisedokumenten oder Fahrzeugen) an den Schengener Außengrenzen, das der besseren Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden von 29 europäischen Ländern dient.

Das SIS wurde 1995 in den sechs unterzeichnenden Mitgliedstaaten des Schengener Übereinkommens als wichtigste Ausgleichsmaßnahme nach Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen eingeführt¹. In Ermangelung derartiger Kontrollen sahen sich die Mitgliedstaaten mit den Problemen der grenzüberschreitenden Kriminalität und der irregulären Migration konfrontiert. Um ein hohes Maß an Sicherheit aufrechtzuerhalten, mussten sich die Mitgliedstaaten vom herkömmlichen Konzept der bilateralen Verträge und auf bilateraler Basis durchgeführten Rechtshilfeverfahren zugunsten von passgenauen Lösungen verabschieden, um das Aufspüren folgender Personengruppen zu ermöglichen:

- Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise in den Schengen-Raum nicht gestattet ist;
- Personen, die für die Zwecke der Auslieferung oder Übergabe festzunehmen sind;
- vermissten Personen, insbesondere Kindern;
- Personen und bestimmten Sachen, die verdeckten oder gezielten Kontrollen zu unterziehen sind (Schwerverbrechern oder Personen/Sachen, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen);
- Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht werden;
- bestimmten Kategorien gestohlener oder verlorener Sachen zur Beschlagnahmung oder Verwendung als Beweismittel;

Deshalb wurde das SIS eingeführt, in dem Ausschreibungen von gesuchten Personen und Sachen erfasst und gespeichert werden. Die in den Mitgliedstaaten jeweils zuständige Behörde hat direkten Zugriff auf das System (siehe Abschnitt 1.3), um Kontrollen vorzunehmen und Ausschreibungen zu erstellen. Dies beinhaltet auch Anweisungen über bestimmte Maßnahmen, die zu ergreifen sind, wenn eine Person oder Sache aufgefunden wurde, wie die Festnahme einer Person, den Schutz von schutzbedürftigen vermissten

¹ 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.

Personen, die Beschlagnahme von Gegenständen, z. B. eines ungültigen Reisepasses oder gestohlenen Kraftfahrzeugs. Das SIS hat sich über die Jahre weiterentwickelt. Die wichtigsten Entwicklungen, d. h. SIS 1+ und SISone4all, ermöglichten die Anbindung neuer Länder, die dem Schengen-System beitraten, sowie eine bessere technische Leistung.

1.2 DAS SCHENGENER INFORMATIONSSYSTEMS DER ZWEITEN GENERATION

Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) wurde am 9. April 2013 in Betrieb genommen². Der Betrieb und die Nutzung des SIS wird durch zwei Rechtsakte von übergeordneter Bedeutung geregelt: Die Verordnung(EG) Nr. 1987/2006³ ist auf den Einsatz des SIS bei Kontrollen von Drittstaatsangehörigen bezogen, die die Bedingungen für die Einreise oder den Aufenthalt im Schengen-Raum nicht erfüllen, der Beschluss 2007/533/JI des Rates⁴ betrifft die Nutzung des SIS im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Neben den ursprünglichen Merkmalen verfügt das SIS II über neue Funktionen und Gegenstandskategorien, und zwar:

- Neue Kategorien für Sachausschreibungen: gestohlene Luftfahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Schiffs- und Bootsmotore, Container, industrielle Ausrüstung, Wertpapiere und Zahlungsmittel;
- die Möglichkeit, Abfragen im zentralen System durchzuführen, wohingegen im früheren System alle Abfragen in der nationalen Kopie der Datenbank vorgenommen werden mussten;
- die Möglichkeit, Personen- und Sachausschreibungen miteinander zu verknüpfen (z. B. die Ausschreibung einer gesuchten Person mit dem von dieser Person benutzten gestohlenen Fahrzeug);
- biometrische Daten (Fingerabdrücke und Lichtbilder) zur Bestätigung der Identität von Personen;
- eine Kopie des Europäischen Haftbefehls wird direkt an die Ausschreibung von Personen angehängt, die gesucht werden, weil sie für die Zwecke der Übergabe oder Auslieferung festzunehmen sind;
- Angaben über missbräuchlich verwendete Identitäten, um die falsche Identifizierung der unschuldigen Partei eines Identitätsbetrugs zu verhindern.

Seit Mai 2013 ist eu-LISA⁵ für das Betriebsmanagement des zentralen SIS II verantwortlich, während die Mitgliedstaaten für das Betriebsmanagement ihrer nationalen Systeme zuständig sind.

² Der Rat nahm bereits im Jahr 2001 einen Beschluss über eine zweite Generation des Schengener Informationssystems an, das aber erst am 9. April 2013 in Betrieb genommen wurde. Die Gründe dafür sind im Bericht des Rechnungshofs vom 19. Mai 2014 über Erfahrungen aus der Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) durch die Europäische Kommission dargelegt (auf Englisch verfügbar, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf).

³ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

⁴ Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).

⁵ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA).

1.3 ZUGRIFF AUF SIS-II-AUSSCHREIBUNGEN

Der Zugriff auf SIS-II-Ausschreibungen ist auf die Behörden beschränkt, die für die Grenzkontrollen und weitere polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen an den Außengrenzen des Schengen-Raums oder innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats zuständig sind. Auch die nationalen Justizbehörden der Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Koordinierungsstellen haben Zugang zu diesen Daten.

SIS-Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung, zu Blankodokumenten und zu ausgestellten Personendokumenten können von den Behörden abgerufen werden, die für die Visumerteilung, die Prüfung von Visumanträgen, die Erteilung von Aufenthaltstiteln und für die Umsetzung der Rechtsvorschriften betreffend die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich des freien Personenverkehrs auf Drittstaatsangehörige zuständig sind. Darüber hinaus haben auch Kraftfahrzeugzulassungsstellen⁶ zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben Zugang zum SIS II, allerdings können sie nur Ausschreibungen über gestohlene Kraftfahrzeuge, Nummernschilder und Zulassungsbescheinigungen einsehen.

Die Mitgliedstaaten müssen den Zugriff ihrer Behörden auf die Daten des SIS rechtfertigen. Wie von den maßgeblichen Rechtsakten vorgesehen, übermitteln sie auf jährlicher Basis eine Liste der Behörden und der Ausschreibungskategorien, auf die diese Zugriff haben, zur Veröffentlichung an die eu-LISA. Schätzungen zufolge gibt es in den Mitgliedstaaten, die das SIS II nutzen, zurzeit ungefähr zwei Millionen Endnutzer.

EUROPOL und EUROJUST haben Zugriff auf bestimmte Ausschreibungskategorien des SIS II, die ihre jeweiligen Zuständigkeiten widerspiegeln.

1.4 TERRITORIALE REICHWEITE DES SIS II

Obwohl das SIS II zurzeit in 29 Schengen-Staaten in Betrieb ist, verfügt es nicht über einen einheitlichen räumlichen Anwendungsbereich, da nicht alle am SIS teilnehmenden Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand (die Gesamtheit der Rechtsvorschriften für den Schengen-Raum) im vollen Umfang umsetzen. In 26 Ländern gilt der Schengen-Besitzstand ohne Einschränkungen und wird das SIS II für alle Zwecke eingesetzt, die in den SIS-II-Rechtsakten niedergelegt wurden. Dabei handelt es sich um:

- 22 EU-Mitgliedstaaten: Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, die Slowakei, Finnland und Schweden;
- vier assoziierte Schengen-Länder, die keine EU-Mitgliedstaaten sind: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

Bulgarien und *Rumänien* bringen den Schengen-Besitzstand zurzeit noch nicht im vollen Umfang zur Anwendung, betreiben das SIS II allerdings für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Sie werden das SIS II zur Kontrolle der Außengrenzen einsetzen,

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 1).

sobald die Entscheidung zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Kraft getreten ist.

Auch in Zypern und Kroatien wird der Schengen-Besitzstand noch nicht im vollen Umfang umgesetzt und es wurde auch noch nicht überprüft, ob alle Bedingungen für die Anwendung seiner sämtlichen Komponenten erfüllt sind. Diese Länder führen zurzeit Vorbereitungsmaßnahmen für die Integration in das SIS durch.

Da es den Schengen-Besitzstand nur teilweise implementiert, setzt das Vereinigte Königreich das SIS II lediglich im Bereich der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden ein. Irland trifft zurzeit Vorbereitungen für seine Einbindung in das SIS II für die Zwecke der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung.

1.5 BETRIEB DES SIS II IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Je nachdem, wie sie das SIS II auf nationaler Ebene technisch implementiert haben, können die Mitgliedstaaten entweder im zentralen SIS, in ihrer nationalen Kopie oder in beiden Datenbanken Abfragen vornehmen. In der Regel können die Endnutzer über ihre nationalen Systeme auf das SIS II zugreifen. So fahnden z. B. die Behörden, die für die Strafverfolgung oder Grenzkontrollen in einem Mitgliedstaat zuständig sind, in der jeweiligen nationalen Datenbank nach einer gesuchten Person oder Sache und parallel dazu auch im SIS II. In den meisten Mitgliedstaaten geschieht dies mithilfe einer einzigen Schnittstelle für Suchanfragen. Diese Integration in die täglichen Arbeitsabläufe der Endnutzer führt dazu, dass das SIS II sehr häufig zum Einsatz kommt⁷. Dies begründet den herausragenden operativen Erfolg, der in den an das SIS II angebundenen Mitgliedstaaten⁸ erzielt wurde, einfach indem Informationen über nationale Grenzen hinweg zugänglich gemacht wurden.

Die Daten, die im SIS II über Personen gespeichert werden, sind erforderlich, um den Aufenthaltsort einer Person zu ermitteln und ihre Identität zu bestätigen (inzwischen zählen hierzu auch ein Lichtbild und, soweit verfügbar, Fingerabdrücke), und umfassen auch andere relevante Informationen über die Ausschreibung (insbesondere die zu ergreifende Maßnahme). Sobald dies technisch möglich ist, können Fingerabdrücke auch verwendet werden, um die Identität einer Person auf Grundlage eines biometrischen Identifikators (d. h. zunächst anhand von Fingerabdrücken) *nachzuweisen*, und nicht nur, wie das bislang üblich ist, zu *bestätigen*. Dies soll durch ein laufendes Projekt zur Einführung eines automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS) in das zentrale SIS II ermöglicht werden.

2. ZIELE DER EVALUIERUNG

Die Kommission hat drei Jahre nach der Inbetriebnahme des SIS II am 9. April 2013 in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006⁹ und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates¹⁰ eine weitreichende Gesamtbewertung eines jeden Themenbereichs unter Berücksichtigung der folgenden Zielen vorgelegt:

⁷ Abschnitt 7.2 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁸ Abschnitt 7.3 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

¹⁰ Beschluss 2007/533 JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

2.1 ARTIKEL 50 ABSATZ 5 DER VERORDNUNG (EG) NR. 1987/2006 UND ARTIKEL 66 ABSATZ 5 DES BESCHLUSSES 2007/533/JI DES RATES)

Gegenstand der Evaluierung ist das zentrale SIS II, der bi- und multilaterale Austausch von Zusatzinformationen zwischen Mitgliedstaaten, der Abgleich der erzielten Ergebnisse mit den jeweiligen Zielen, die Überprüfung dessen, ob die grundlegenden Prinzipien weiterhin Gültigkeit besitzen, die Bewertung der Anwendung des vorstehenden Beschlusses und der genannten Verordnung auf das zentrale SIS II, die Sicherheit des zentralen SIS II und wichtige Schlussfolgerungen für künftige Tätigkeiten.

2.2 ARTIKEL 24 ABSATZ 5 DER VERORDNUNG (EG) NR. 1987/2006 (AUSSCHREIBUNGEN ZUR EINREISE- ODER AUFENTHALTSVERWEIGERUNG)

Gegenstand der Evaluierung ist es, die Anwendung des vorstehenden Artikels zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge zur Abänderung seiner Bestimmungen vorzulegen, um eine stärkere Harmonisierung der Kriterien für die Eingabe von Ausschreibungen zu erreichen.

2.3 ARTIKEL 43 DER VERORDNUNG (EG) NR. 1987/2006 UND ARTIKEL 59 DES BESCHLUSSES 2007/533/JI DES RATES(RECHTSBEHELFE)

Die Evaluierung hat die Kollation und Überprüfung der Rechtsvorschriften, die in den einzelnen Mitgliedstaaten das Folgende regeln, zum Gegenstand: (a) Die Möglichkeit einer jeden Person, bei dem Gericht oder der Behörde, das bzw. die nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats zuständig ist, wegen einer seine Person betreffenden Ausschreibung Klage auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Information sowie auf Schadensersatz einzureichen oder entsprechende Rechtsbehelfe einzulegen; und (b) die gegenseitige Vollstreckung von Entscheidungen in den Mitgliedstaaten.

3. DER EVALUIERUNGSPROZESS

Die Evaluierung wurde von der Generaldirektion Migration und Inneres anhand von statistischen Berichten, Untersuchungen, Fragebögen, Befragungen sowie speziellen Sitzungen und Arbeitstagen intern durchgeführt.

Zusätzlich zu den statistischen Daten, die für die öffentliche Berichterstattung benötigt werden, sammelt eu-LISA Daten über die Nutzung des SIS II und die Leistungsfähigkeit des Systems. Die Mitgliedstaaten erheben Daten über den Austausch von Zusatzinformationen und die Treffer, die im Hinblick auf die Ausschreibungen erzielt wurden. Das SIS II ist von Anfang an in rechtlicher und technischer Hinsicht so konzipiert, dass es statistische Daten über seine Nutzung und Leistungsfähigkeit zur Verfügung stellen kann.

Was die technischen Aspekte und das Betriebsmanagement des SIS II anbelangt, wurde der durch die eu-LISA gemäß Artikel 66 Absatz 4 des SIS-II-Beschlusses erstellte Bericht in die Gesamtevaluierung aufgenommen¹¹. Dieser Bericht beschreibt, wie das zentrale SIS II und das Netz von der Inbetriebnahme am 9. April 2013 bis zum 31. Dezember 2014 aus technischer Sicht funktioniert haben und legt dabei ein besonderes Augenmerk auf die Sicherheit dieser beiden Komponenten. Um für die Zukunft gewappnet zu sein und Lösungen für eine Reihe von technischen Fragen der Mitgliedstaaten zu finden, leitete die Kommission eine Studie¹² über mögliche Verbesserungen an der Architektur des SIS II in die Wege, um

¹¹ Technischer Bericht der eu-LISA über die Funktionsfähigkeit des zentralen SIS II. <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² Von der Kommission erstellter Final Report — ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture 2016 (Schlussbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016 - informations- und

Kosteneffizienzen zu identifizieren, die Fortführung des Betriebs bei Störungen zu verbessern, dem vermehrten Einsatz des Systems gerecht zu werden und die unterschiedlichen Arten an Geschäftsvorgängen, die erforderlich sein werden, zu handhaben, wobei es sich bei Letzterem v. a. um den Abgleich von Fingerabdrücken handeln dürfte.

Die Bewertung der Sicherheit des zentralen SIS II beruht auf dem Bericht der eu-LISA über das zentrale SIS II und den maßgeblichen Kapiteln des Prüfberichts 2014 des Europäischen Datenschutzbeauftragten über das zentrale SIS II.¹³

Darauf aufbauend wurden im Rahmen der Evaluierung offene Fragen bezüglich technischer und betriebsbezogener Aspekte des SIS II behandelt. Diese waren auf operative und rechtliche Angelegenheiten bezogen und die Antworten wurden anhand der fünf wichtigsten Evaluierungskriterien ebenfalls einer Bewertung unterzogen und vorgestellt. Diese lauten: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-weiter Mehrwert.

Um Daten für die Evaluierung der Nutzung von Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung sowie des Einsatzes der Konsultationsverfahren zu erheben, wurde den Mitgliedstaaten über das Europäische Migrationsnetzwerk, das unter dem Vorsitz der Kommission steht, eine Reihe von Fragen übermittelt.

Die Abschnitte über den bi- und multilateralen Austausch von Informationen, die Prüfung der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen für künftige Maßnahmen und die Überprüfung dessen, ob die grundlegenden Prinzipien weiterhin Gültigkeit besitzen, wurden durch statistische Analysen, Fragebögen an die wichtigsten Akteure und persönliche Diskussionen mit Vertretern der nationalen Polizeibehörden vervollständigt.

Der Abschnitt über die Rechtsbehelfe enthält die wichtigsten Punkte aus dem Bericht der Koordinierungsgruppe für die Aufsicht über das SIS II und Angaben aus einem gezielten Fragebogen. An die nationalen Kontaktstellen wurden detaillierte Fragen zu bestimmten Themenbereichen übermittelt.

Die umfangreichen Ergebnisse der Evaluierung wurden in einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zusammengefasst. Der vorliegende Bericht bezieht sich durchgängig auf die ausführlicheren Informationen dieses Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

4. EVALUIERUNGSERGEBNISSE

4.1 VORSTELLUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

Das SIS II ist ein operatives System, das sich weiterentwickeln muss und vor dem Hintergrund sich verändernder, komplexer Fragestellungen greifbare Erfolge erzielt hat. Deshalb befasste sich die Evaluierung nicht nur mit der vorhandenen Leistungsfähigkeit, sondern auch mit künftigen Anforderungen, um technische Weiterentwicklungen zur Bewältigung des Arbeitsaufkommens, zum Schutz der Grundrechte und zur Realisierung von besseren operativen Ergebnissen vorzuschlagen.

kommunikationstechnologische Folgenabschätzung möglicher Verbesserungen an der Architektur des SIS II).

¹³ Überwachungsbericht nach Artikel 47 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 über das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das von der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) verwaltet wird, Referenznummer 2014-0953.

Trotz des beachtlichen Erfolgs, und des EU-weiten Mehrwerts, die durch den Einsatz des SIS II erzielt wurden, und unbeschadet der anhaltenden Bedeutung, die dem SIS angesichts der ernsthaften sicherheitspolitischen Herausforderungen und des Migrationsproblems, denen sich Europa gegenüber sieht, zukommt, hat die Kommission bestimmte Sachverhalte identifiziert, mit denen man sich befassen muss. Die zahlreichen Themen reichen von technischen Fragen bis zu potenziellen Änderungen der Rechtsakte; deshalb wird das vorliegende Dokument einen breit angelegten Überblick über diese Angelegenheiten geben.

4.2 HAT DAS SIS II DAS ZIEL EINES EU-WEITEN MEHRWERTS ERREICHT?

4.2.1 Ergebnisse betreffend die Nutzung des SIS II

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Ergebnisse, die durch die Nutzung des SIS II und die anschließende Zusammenarbeit über die SIRENE-Büros seit der Inbetriebnahme erzielt wurden. Die immense Anzahl positiver Ergebnisse hätte durch die bilaterale Zusammenarbeit niemals erreicht werden können. Allein im Jahr 2015 überprüften die zuständigen Behörden fast 2,9 Milliarden Mal Personen und Sachen mittels der Daten des SIS II. Derzeit enthält das System mehr als 69 Millionen Ausschreibungen. Darüber hinaus fanden 2015 weitere 20,7 Millionen Vorgänge zur Erstellung, Aktualisierung, Löschung oder Verlängerung von Personen- oder Sachausschreibungen statt.

Im SIS II bedeutet ein sogenannter Treffer, dass die gesuchte Person oder Sache in einem anderen Mitgliedstaat aufgefunden wurde und weitere Maßnahmen, die in der Ausschreibung angegeben sind, ergriffen werden müssen. Zwischen der Inbetriebnahme des SIS II am 9. April 2013 und Ende 2015 wurden **mehr als 371 000 Treffer** erzielt (durchschnittlich 370 Treffer am Tag).

Die Folgen dieser Treffer lassen sich wie folgt aufschlüsseln:

- Mehr als 25 000 Personen wurden festgenommen, um sie den Justizbehörden eines anderen Mitgliedstaats zu überstellen.
- Mehr als 79 000 Personen wurde die Einreise oder der Aufenthalt im Schengen-Raum verweigert (nachdem bereits eine Entscheidung zur Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts gegen sie ergangen war).
- Mehr als 12 000 vermisste Personen wurden nach ihrem Grenzübertritt in einen anderen Mitgliedstaat aufgefunden.
- Mehr als 83 000 Personen, die an einem gerichtlichen Strafverfahren teilnehmen sollten, wurden ausfindig gemacht. In diesem Zusammenhang kommt es noch zu Problemen, weil die von den Polizeibehörden im Auftrag der Justiz erstellten Ausschreibungen nach einem Treffer nicht zeitnah gelöscht werden.
- Mehr als 72 000 Schwerverbrecher und andere Personen, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen, wurden aufgespürt.
- Mehr als 97 000 Fälle des Diebstahls von Kraftfahrzeugen, der missbräuchlichen Verwendung einer Identität oder von Reisedokumenten, des Diebstahls oder anderweitigen Verlustes von Feuerwaffen, Kraftfahrzeugkennzeichen wurden aufgeklärt. Allerdings war in den Kategorien Banknoten, Wertpapiere und Zahlungsmittel trotz einer großen Anzahl von Ausschreibungen eine geringe Erfolgsquote festzustellen.

Darüber hinaus werden in allen oben genannten Ausschreibungskategorien seit einiger Zeit stetige Zuwächse hinsichtlich der Trefferquote verzeichnet. Allein im Jahr 2014-2015 erzielten die Endnutzer

- eine Steigerung von 27 % bei Festnahmen für die Zwecke der Auslieferung oder Übergabe an eine ausländische Behörde;
- einen Zuwachs von 18 % beim Auffinden von Personen, denen die Einreise oder der Aufenthalt im Schengen-Raum zu untersagt ist;
- eine Zunahme von 44 % beim Auffinden von vermissten Personen;
- einen Anstieg von 10 % beim Aufspüren von Personen, die an einem gerichtlichen Strafverfahren teilnehmen sollten;
- eine Steigerung von 43 % beim Aufspüren von Schwerverbrechern und von Personen, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen;
- einen Zuwachs von 18 % bei der Aufklärung von Fällen des Diebstahls von Kraftfahrzeugen, der missbräuchlichen Verwendung einer Identität oder von Reisedokumenten, des Diebstahls oder anderweitigen Verlustes von Feuerwaffen, Kraftfahrzeugkennzeichen oder anderen abhanden gekommenen oder gestohlenen Eigentumsgegenständen¹⁴.

4.2.2 Die SIRENE-Büros

Von allen Formen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung entfällt mit Abstand der größte Anteil auf Mitteilungen, die auf SIS-II-Ausschreibungen bezogen sind. Im SIS II sind genügend Daten abgespeichert, um einen an der Grenze tätigen Beamten in die Lage zu versetzen, eine Person oder Sache zu identifizieren, wenn infolge einer Ausschreibung ein entsprechender Treffer erzielt wurde. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten den ausschreibenden Mitgliedstaat hinsichtlich der besonderen Umstände eines jeden Falles konsultieren, wobei die entsprechenden Informationen jeweils über die SIRENE-Büros ausgetauscht werden¹⁵. Jedes Land, das am SIS II beteiligt ist, verfügt über ein SIRENE-Büro, das als alleinige nationale Kontaktstelle für den Informationsaustausch über SIS-II-Ausschreibungen errichtet wurde. Die SIRENE-Büros stellen alle erforderlichen Zusatzinformationen über die Ausschreibungen zur Verfügung und koordinieren die Maßnahmen, die aufgrund der Ausschreibungen ergriffen werden; dies geschieht in der Regel durch die Verwendung strukturierter elektronischer „Formulare“ unter Einhaltung genau geregelter Verfahren und mithilfe eines sicheren, dedizierten Netzes.

2015 wurden von den SIRENE-Büros etwas mehr als 1,8 Millionen Formulare versandt oder empfangen¹⁶, was eine Steigerung um 27 % im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Die SIRENE-Büros sind auch für die Datenqualität und die Koordinierung von grenzüberschreitenden Operationen verantwortlich.

Die SIRENE-Büros bilden das eigentliche Kernstück beim Betrieb des SIS und verfügen über wichtige Aufgaben beim Informationsaustausch. Ihre Leistungsfähigkeit wird durch kontinuierliche Schulungsprogramme auf nationaler und europäischer Ebene gesteigert. Die

¹⁴ Abschnitt 7 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

¹⁵ SIRENE steht für „Supplementary Information Request at the National Entry“ (Antrag auf Zusatzinformationen bei den nationalen Einreisestellen).

¹⁶ Die Informationen können auf bilateraler und auf multilateraler Basis übermittelt werden. Da jede Übermittlung eines SIRENE-Formulars sowohl für den Absender als auch für den Empfänger einen Arbeitsvorgang darstellt, werden bei der Messung des Arbeitsaufkommens die versandten ebenso wie die empfangenen Formulare berücksichtigt.

SIRENE-Büros dienen als Modell für andere Kommunikationskanäle, die der Strafverfolgung dienen.

Eine angemessene Personalausstattung und eine ausreichende technische Unterstützung sind unabdingbar, um die SIRENE-Büros in die Lage zu versetzen, den bi- und multilateralen Austausch von Zusatzinformationen zwischen den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß durchzuführen, Treffer mitzuteilen und die erforderlichen Verfahren innerhalb der gesetzlich festgelegten Fristen abzuwickeln (d. h. im Normalfall binnen zwölf Stunden; allerdings muss die Meldung bei Ausschreibungen zur verdeckten und zur gezielten Kontrolle unmittelbar nach der Kontrolle vorgenommen werden). Bei der Evaluierung wurde ein signifikanter Anstieg des Austauschs von Formularen festgestellt, der auf höhere Trefferquoten und den weitreichenden Einsatz von verdeckten und gezielten Kontrollen zurückzuführen ist, insbesondere im Hinblick auf terrorismusbezogene Aktivitäten. Während die Anzahl der übermittelten Formulare 2015 beträchtlich wuchs, blieb die Personalausstattung der SIRENE-Büros unverändert. Deshalb sahen sich einige Mitgliedstaaten gezwungen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Prioritäten zu setzen und die vorgeschriebene Reaktionsfrist von zwölf Stunden außer Acht zu lassen; durch diese Praxis sind mehrere SIRENE-Büros an die Grenzen einer wirksamen Arbeitsweise gelangt¹⁷.

4.2.3 Schlussfolgerung

Vorbehaltlich weiterer intensiver Anstrengungen, die in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Verfeinerung einiger Sachausschreibungen unternommen werden müssen, weil diese entweder wenig genutzt werden, wenige Treffer erzielen oder deren Löschung nicht rasch genug erfolgt, gelangt die Kommission insgesamt zu dem Schluss, dass die grundlegenden Prinzipien des SIS weiterhin Gültigkeit besitzen. Es gibt unumstößliche Belege dafür, dass die erhofften Ergebnisse (Treffer) unter Berücksichtigung der entsprechenden Zielsetzungen (Ausschreibungen) erreicht werden.

Das SIS II erbringt einen erheblichen EU-weiten Mehrwert, da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in einem derartigen Umfang ohne diese Datenbank nicht möglich wäre. Kein anderes System der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung erzielt so viele positive Ergebnisse oder kann einen vergleichbaren Informationsfluss in Echtzeit bewältigen, wobei das SIS über Jahre hinweg in allen Ausschreibungskategorien eine Zunahme der Trefferquote verzeichnen konnte.

4.3 HAT DAS SIS II DIE FESTGELEGTEN ZIELE TATSÄCHLICH ERFÜLLT UND KANN ES NEUE HERAUSFORDERUNGEN BEWÄLTIGEN?

Das grundlegende Prinzip des SIS II besteht darin, dass den Endnutzern Informationen zugänglich gemacht werden, die mit klaren Anleitungen darüber verbunden sind, welche Schritte zu ergreifen sind und an welche Stelle sich der Endnutzer rund um die Uhr wenden kann, wenn er Unterstützung benötigt (an die SIRENE-Büros). Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Konzept äußerst wirksam ist.

Die Kommission hat detaillierte strategische Ergebnisse zur Aufrechterhaltung dieses Wirksamkeitsgrads ermittelt, mit denen es sich zu befassen gilt, um das System in technischer, organisatorischer und operativer Hinsicht zu verbessern. Damit der vorliegende Bericht nicht zu umfangreich wird, wurden diese Ergebnisse in die Abschnitte über die jeweiligen Themenbereiche integriert.

¹⁷ Abschnitte 12.2 und 17.4 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

4.3.1 Das SIS II muss ein flexibles System bleiben, das in der Lage ist, schnell auf neue operative Gegebenheiten zu reagieren

In den SIS-II-Rechtsakten wurden die Prinzipien für den Betrieb des Systems niedergelegt und die diesbezüglichen Rahmenbedingungen verankert; die einzelnen Verfahren werden hingegen ausführlich in den Durchführungsbestimmungen für das SIS II geregelt¹⁸. Dadurch wird ein flexibles Rahmenwerk zur Verfügung gestellt, das sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht Korrekturen zur Verbesserung des Informationsaustauschs zulässt und auch bereits ermöglicht hat, insbesondere im Fall von Terrorverdächtigen und Sexualstraftätern. Schwierigkeiten treten hingegen bei Veränderungen an den Prozessen des Betriebsmanagements auf, da technische Änderungen oft auch in die nationalen Strafverfolgungs- und Einwanderungssysteme integriert werden müssen

Abschließend lässt sich sagen, dass es trotz des beachtlichen Erfolgs aufgrund der äußerst schnellen Realisierung von Veränderungen zur Bekämpfung des Terrorismus eine offenkundige Tatsache ist, dass technische, finanzielle und vertragliche Mittel auf der zentralen und der nationalen Ebene zur Verfügung gestellt werden müssen, um bei künftigen Anpassungen schneller und wirkungsvoller handeln zu können.¹⁹

4.3.2 Die Möglichkeiten zur Fortführung des Betriebs bei Störungen müssen weiter verbessert werden

Die technische Architektur des SIS II räumt den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität ein, damit sie nationale Kopien betreiben oder das zentrale SIS II²⁰ für Anfragen nutzen können. Fünf Mitgliedstaaten, die über keine nationalen Kopien verfügen, sehen sich dem ernstzunehmenden Risiko gegenüber, dass sie bei einem Ausfall der Netzverbindung oder des zentralen SIS II nicht über die Option verfügen, wieder auf das SIS-1+ zuzugreifen, und der Zugang SIS-II-Ausschreibungen in keinsten Weise mehr möglich wäre. Auch die Mitgliedstaaten, die eine nationale Kopie besitzen, sollten sicherstellen, dass angemessene Lösungen zur Aufrechterhaltung des Betriebs bei Störfällen vorhanden sind, entweder indem sie über ein Backup-System verfügen oder indem sie es den Endnutzern erlauben, direkte Suchanfragen im zentralen SIS II durchzuführen.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Fortführung des Betriebs bei Störfällen auf der zentralen Ebene sichergestellt werden muss und Ausfallzeiten des zentralen SIS II vermieden werden sollten. Es werden technische Lösungen zur Verringerung der Umschaltzeit zwischen dem zentralen SIS II und seinem Backup-Standort geprüft werden, da man nicht davon ausgeht, dass die derzeitigen technischen Möglichkeiten und Prozesse die Erwartungen hinsichtlich der Systemverfügbarkeit erfüllen²¹.

¹⁸ Beispielsweise im Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1209 der Kommission vom 12. Juli 2016 zur Ersetzung des Anhangs zum Durchführungsbeschluss 2013/115/EU über das SIRENE-Handbuch und andere Durchführungsbestimmungen für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)(bekannt gegeben unter dem Aktenzeichen C(2016) 4283) (ABl. L 201 vom 28.7.2016, S. 35) und in der technischen Dokumentation (d. h. der ausführlichen technische Spezifikation und dem Schnittstellenkontrolldokument).

¹⁹ Abschnitt 6.2.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

²⁰ Die CS-SIS ist eine technische Unterstützungseinheit, die die SIS-II-Datenbank enthält.

²¹ Abschnitt 6.2.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

4.3.3 Bei einer Abfrage im nationalen System erfolgt nicht immer die automatische Anfrage im SIS II, sondern der Endnutzer muss dafür einen zusätzlichen Arbeitsvorgang verrichten

Auch wenn das SIS II mit 2,9 Milliarden Zugriffen im Jahr 2015 eine Milliarde Mal häufiger genutzt wurde als im Vorjahr, ist seine Verwendung uneinheitlich. Aus den Jahresstatistiken geht hervor, dass in bestimmten Mitgliedstaaten und einigen Behörden der Mitgliedstaaten, beim Aufruf ihrer nationalen Polizei- bzw. Immigrationsdatenbanken nicht systematisch eine Anfrage im SIS II durchgeführt wird, weshalb das SIS gesondert in einem zusätzlichen Arbeitsgang durchsucht werden muss; dies geschieht nicht immer.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Tatsache, dass die Kriminalität immer mehr eine europäische Dimension gewinnt, sicherstellen müssen, dass bei jedem Aufruf ihrer nationalen Datenbanken gleichzeitig auch das SIS II konsultiert wird²². Die Kommission wird Sorge dafür tragen, dass der Schengen-Evaluierungsmechanismus sich schwerpunktmäßig mit diesem Problem befasst.

4.3.4 Kontrollen mithilfe des SIS II an den Außengrenzen

Der Schengener Grenzkodex²³ sieht vor, dass in den Schengen-Raum einreisende Drittstaatsangehörige insbesondere durch die Abfrage im SIS II zwingend dahingehend zu überprüfen sind, ob sie eine *„Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten darstellen“*²⁴. In einigen Mitgliedstaaten überprüfen die Grenzschutzbeamten an den Flughäfen nicht die Reisedokumente von allen Drittstaatsangehörigen in den Datenbanken. So wurde festgestellt, dass die Grenzschutzbeamten in einigen Mitgliedstaaten nicht alle Drittstaatsangehörige systematisch kontrollierten, sondern Risikoeinschätzungen zum Tragen kommen lassen. Allerdings sollte ausschließlich die Überprüfung von in die EU einreisenden EU-Bürgern im SIS II auf einer Risikoabschätzung beruhen.²⁵ ²⁶ ²⁷. In anderen Fällen können technische Ausfälle der von den Grenzschutzbeamten eingesetzten Anwendungen zu nicht zufriedenstellenden Ergebnissen der Überprüfungen im SIS II führen.

Abschließend lässt sich sagen, dass es dringend erforderlich ist, dass die Mitgliedstaaten das SIS II entsprechend den rechtlichen Erwartungen an den Außengrenzen im ausreichenden Maß konsultieren. Die Kommission wird Sorge dafür tragen, dass der Schengen-Evaluierungsmechanismus sich schwerpunktmäßig mit diesem Problem befasst.

²² Abschnitt 6.2 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

²³ Verordnung (EG) Nr. 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.

²⁴ Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer vi der Verordnung (EU) 2016/399.

²⁵ Nach den derzeit geltenden Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes (Artikel 8 Absatz 2).

²⁶ Dennoch verabschiedete die Kommission am 15. Dezember 2015 einen Vorschlag hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen. Dieser Vorschlag sieht insbesondere die systematische Überprüfung von Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben, im SIS II vor [(COM(2015) 670 final)].

²⁷ Abschnitt 15.1 und 16.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

4.3.5 Neue Ausschreibungskategorien und Funktionalitäten (Fingerabdrücke, Lichtbilder, Europäischer Haftbefehl, Verknüpfungen, Erweiterung zur Feststellung missbräuchlich verwendeter Identitäten) wurden entgegen den SIS-II-Rechtsakten noch nicht im vollen Umfang implementiert und werden dem Endnutzer noch nicht vollständig angezeigt²⁸

Durch dieses Defizit wird die Wirksamkeit des Systems eingeschränkt, da die Endnutzer nicht die gesamten Begleitumstände eines Falles in Erfahrung bringen können und ihnen unter Umständen sogar wesentliche Informationen entgehen. Da sich die Beamten wegen der fehlenden Informationen mit den SIRENE-Büros in Verbindung setzen müssen, verlieren sie Zeit. In vielen Fällen sind sie nicht berechtigt, die Person, die Gegenstand der Ausschreibung ist, festzunehmen und können sie deshalb nicht ordnungsgemäß identifizieren. In einigen Mitgliedstaaten ist es nicht möglich, an die von ihnen erstellten Ausschreibungen Lichtbilder und Fingerabdrücke anzuhängen.²⁹

Darüber hinaus sollte angesichts der Zunahme der Fälle, in denen eine falsche Identität verwendet wird, die geplante Funktionalität zur automatischen Identifizierung von Personen anhand von Fingerabdrücken umgehend in das SIS II integriert werden, um die derzeitige Praxis, wonach die Identität einer Person mithilfe von Fingerabdrücken lediglich bestätigt werden kann, dahingehend zu verbessern, dass die Fingerabdrücke ausreichen, um die Identität einer Person aufzudecken.³⁰

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission einen Vorschlag unterbreiten wird, um sicherzustellen, dass den Endnutzern alle zweckdienlichen Funktionen verfügbar gemacht werden.

4.3.6 Schlechte Datenqualität als eines der Hauptprobleme bei der Nutzung des SIS II

Bei der Erstellung von Ausschreibungen werden in den Mitgliedstaaten gelegentlich falsche oder unvollständige Daten (beispielsweise ein unvollständiger Name oder ein Name anstelle einer Dokumentennummer) eingegeben. Die Eingabe von Daten von schlechter Qualität hat zur Folge, dass bei Abfragen im System die betreffende Person oder Sache unter Umständen nicht auffindig gemacht wird oder dass eine Person anhand derartiger Daten nicht ordnungsgemäß identifiziert werden kann. Die Eingabe von Daten von schlechter Qualität hat zur Folge, dass bei Abfragen im System die betreffende Person oder Sache unter Umständen nicht auffindig gemacht wird oder dass eine Person anhand derartiger Daten nicht ordnungsgemäß identifiziert werden kann. Nach den SIS-II-Rechtsakten sind die Mitgliedstaaten für die Datenqualität verantwortlich³¹. Deshalb sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen wirksamen Mechanismus zur Kontrolle der Datenqualität auf nationaler Ebene zu errichten, wobei noch nicht alle Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachgekommen sind.

Die Kommission wird auch versuchen, die Aufgaben der eu-LISA zu formalisieren und dabei häufig auftretende Probleme bezüglich der Datenqualität zu berücksichtigen.

²⁸ Vgl. Artikel 3 Absätze a und c und Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2000 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates, die jeweils übereinstimmen.

²⁹ Abschnitt 16.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

³⁰ Abschnitt 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 13.1, und 14.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

³¹ Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und Artikel 49 Absatz 1 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates.

4.3.7 In vielen Mitgliedstaaten werden nicht alle zur Verfügung gestellten Abfragekombinationen des zentralen SIS II zur Anwendung gebracht

In vielen Mitgliedstaaten werden nur Abfragen durchgeführt, die eine genaue Übereinstimmung liefern sollen, und keine unscharfen Suchen oder Teilabfragen. In manchen Fällen ist dies den nationalen Datenschutzgesetzen geschuldet, aufgrund derer bei Personenabfragen stets zuerst der Vor- und Nachname sowie das Geburtsdatum einzugeben ist. (Dies ist in zwei Mitgliedstaaten der Fall). Deshalb können Ausschreibungen, bei denen der Vorname oder das Geburtsdatum fehlt oder nicht vollständig ist, in einigen Mitgliedstaaten im System nicht gefunden werden. Ein ähnliches Problem tritt auch bei einigen Sachabfragen auf. In einem Mitgliedstaat können die Endnutzer nur mithilfe von exakten Parametern Sachabfragen durchführen. Das führt dazu, dass Ausschreibungen, bei denen die Identifikationsnummer einer Sache nicht bekannt ist oder versucht wurde, diese Nummer unkenntlich zu machen, in diesen Ländern nicht angezeigt werden³².

Die Kommission wird auch einen Vorschlag unterbreiten, der sicherstellen soll, dass alle Möglichkeiten des Abfragetools des zentralen SIS II auf nationaler Ebene ausgeschöpft werden.

4.3.8 In einigen Mitgliedstaaten können die Kapazitäten des SIS II von den Endnutzern nicht voll ausgeschöpft werden

Dieser Missstand kann eintreten, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien nicht erfüllt ist:

- Klare Anweisungen über die zu ergreifende Maßnahme, die auf dem Bildschirm der Endnutzer angezeigt werden;
- obligatorische Verfahren, die im Anschluss an einen Treffer durchzuführen sind, insbesondere die Meldung von Treffern; und
- ausreichende Schulungsmaßnahmen über die Nutzung des Systems³³.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission Sorge dafür tragen wird, dass im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus das Augenmerk auf die Verwendung zweckdienlicher Anweisungen, den Einsatz geeigneter Verfahren und die Durchführung von angemessenen Schulungsmaßnahmen gerichtet wird.

4.3.9 Einschränkungen der Wirksamkeit des SIS II bei der Bekämpfung der unrechtmäßigen Einwanderung

Drittstaatsangehörige werden zur Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts ausgeschrieben, wenn ihnen aufgrund einer Entscheidung der zuständigen nationalen Behörden oder Gerichte die Einreise oder der Aufenthalt im Schengen-Raum zu verwehren ist. Wie die Evaluierung zeigt, kann es vorkommen, dass ein Mitgliedstaat, auch wenn keine rechtliche Ausnahmeregelung greift, einer Person das Recht auf Einreise oder Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet gewährt, obwohl die betreffende Person von einem anderen Mitgliedstaat zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben wurde. Deshalb wird das gewünschte Ergebnis dieser Ausschreibungen nicht systematisch auf EU-weiter Ebene erzielt. Darüber hinaus berichteten die Mitgliedstaaten von Mängeln bezüglich der Verfahren und Qualität des

³² Abschnitt 16 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

³³ Abschnitt 17.3 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

mit diesen Ausschreibungen verbundenen Informationsaustauschs, v. a. im Hinblick auf das dazugehörige Konsultationsverfahren³⁴.

Zweifellos verursachen sowohl die mangelnde Harmonisierung des Konsultationsverfahrens als auch spät eingehende Antworten erhebliche Probleme für das Betriebspersonal und die betroffene Person.

Durch die Evaluierung wurde aufgezeigt, dass in dieser Ausschreibungskategorie der Anteil der Fälle, in denen die erbetene Maßnahme nicht ergriffen werden kann, d. h. die Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts, im Vergleich zu allen anderen Ausschreibungskategorien am größten ist³⁵. Das SIS II spürt die ausgeschriebenen Personen wirksam auf und identifiziert sie mit Erfolg, aber die unterschiedlichen, häufig widersprüchlichen Auslegungen der Rechtsvorschriften für das Einreiseverbot und die Aufenthaltserlaubnis untergraben seine Leistungsfähigkeit und seine Wirksamkeit auf EU-Ebene, was zu einer uneinheitlichen Lage führt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission Vorschläge zur Harmonisierung der Verfahren vorlegen wird, die mit den Ausschreibungen zur Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts verbunden sind.

4.3.10 Die Datenschutzbestimmungen der Rechtsgrundlage sind dahingehend zu prüfen, ob sie die jüngste Datenschutzreform der EU widerspiegeln³⁶

Was die Umsetzung der Datenschutzbestimmungen anbelangt, hat die Evaluierung gezeigt, dass es in den Mitgliedstaaten wirksame Mechanismen dafür gibt, dass die betroffenen Personen Auskunft über die Daten erhalten, die über sie im SIS II gespeichert sind, und dass sie im Fall von unrichtigen Daten die Berichtigung oder Löschung dieser Daten erwirken oder Schadensersatz erlangen können. Allerdings mangelt es auf nationaler Ebene an einheitlichen Informationen über die Rechtsbehelfe. Obwohl zu den einschlägigen Rechtsbehelfsverfahren auch Maßnahmen des für die Daten Verantwortlichen und der Aufsichtsbehörde zählen können, obliegen diese Verfahren doch vor allem den Gerichten, wobei es schwierig ist, von diesen Auskünfte über die Anzahl der gestellten Rechtsbehelfsanträge zu erhalten.

Auf die Datensicherheit bezogene Verfahren und Dokumentierungsvorgänge zählen zu den weiteren Bereichen, die verbessert werden sollten, was auch aus den Empfehlungen des Prüfberichts des Europäischen Datenschutzbeauftragten hervorgeht; darüber hinaus sollte auch die Datenqualität, v. a. auf der Ebene des zentralen SIS II und durch die Harmonisierung nationaler Praktiken, verbessert werden³⁷.

Darüber hinaus wird der Wortlaut der Rechtsakte dahingehend geprüft werden, dass dieser den neuen Rechtsrahmen der EU für den Datenschutz widerspiegelt³⁸. Die Kommission wird

³⁴ Nach Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sollte der die Ausschreibung vollziehende Mitgliedstaat im Fall eines Treffers bei einer Ausschreibung betreffend einen Drittstaatsangehörigen, der das Recht der Freizügigkeit in der Union genießt, den ausschreibenden Mitgliedstaat sofort über sein SIRENE-Büro konsultieren, um über die zu ergreifenden Maßnahmen zu entscheiden.

³⁵ Abschnitt 7.2 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

³⁶ (Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 und Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016).

³⁷ Anhang 1 Randnummer 108 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

³⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1) in

Vorschläge für Änderungen des Rechtsaktes unterbreiten, die die Erstellung eines einheitlichen Statistikpakets auf jährlicher Basis zur Folge haben werden. Dadurch wird eine konsistente Berichterstattung über die Schritte, die auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit den Rechtsbehelfen ergriffen werden, ermöglicht, wozu v. a. die Maßnahmen der für die Daten verantwortlichen Stelle, der Aufsichtsbehörde und der Gerichte zählen. Ferner wird sich die Kommission eingehend mit der Reaktion der eu-LISA auf die Überprüfung der Systemsicherheit befassen.

4.3.11 Wirksamer Schutz der Sicherheit des zentralen SIS II³⁹

Die Kommission bat die eu-LISA um eine detaillierte Aufstellung der wichtigsten Netzstörungen, die seit Inbetriebnahme des SIS II eingetreten sind und die Verfügbarkeit des Systems beeinträchtigt haben. Wie aus dieser Aufstellung hervorgeht, ist es bislang zu keinen Zwischenfällen gekommen, durch die die Gefahr der Beeinträchtigung von Daten auf der zentralen Ebene bestanden hätte.

Somit kann vorbehaltlich der detaillierten prozessbezogenen Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung insgesamt die Schlussfolgerung aufgestellt werden, dass die Sicherheitsvorkehrungen des SIS II äußerst wirksam sind.

4.4 IST DAS SIS II MIT ANDEREN MAßGEBLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN DER EU VEREINBAR?

Das SIS II kann nur dann erfolgreich sein, wenn es in Synergie mit allen Instrumenten zur Unterstützung der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zusammenarbeitet. In diesem Bereich wurden drei wichtige Problemkonstellationen festgestellt:

4.4.1 Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl (EuHB)⁴⁰

Nach dem EuHB-Rahmenbeschluss darf der Haftbefehl zulasten einer für die Zwecke der Auslieferung gesuchten Person direkt an die zuständige Justizbehörde übermittelt werden, wenn der Aufenthalt der betreffenden Person bekannt ist. Einige Justizbehörden halten allerdings an der Erstellung einer SIS-II-Ausschreibung fest, was zur Folge hat, dass die Überprüfungs- und Validierungsprozesse von allen SIRENE-Büros durchgeführt werden müssen; diese sind als überflüssige Vorgänge einer ineffizienten Arbeitsweise anzusehen.

Die SIRENE-Büros sind auch an den Übergabe- und Auslieferungsverfahren beteiligt. Im diesem Zusammenhang ist während des gesamten Verfahrens die enge Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden und SIRENE-Büros erforderlich, um die rechtlichen und operativen Aspekte des Falls und die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls miteinander in Einklang zu bringen. Auch die Gründe, aus denen die Anerkennung des Europäischen

Verbindung mit der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

³⁹ Abschnitt 6.3 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁴⁰ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI) (ABl. Nr. L 190 vom 18.7.2002, S. 1-20).

Haftbefehls zwingend abzulehnen ist oder abgelehnt werden kann, sollten ebenso wie die Verfahren zur Kennzeichnung der Ausschreibungen weiter harmonisiert werden⁴¹.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission u. a. die folgenden, auf den Europäischen Haftbefehl bezogenen Themen mit den Mitgliedstaaten erörtern wird:

- Die problematische Praxis der Erstellung einer SIS-II-Ausschreibung, wenn der Aufenthalt der durch diese Ausschreibung gesuchten Person bereits bekannt ist und bestätigt wurde; und
- Probleme, die beim Vollzug von Überstellungen auftreten können, wobei die Kommission bestrebt ist, in Zusammenarbeit mit den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden Bereiche zu identifizieren, in denen gemeinsame Praktiken eingeführt und die Verfahren harmonisiert werden können.

4.4.2 Rückführungsrichtlinie⁴²

Bei der Evaluierung hat sich gezeigt, dass es zwischen den Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie betreffend das Einreiseverbot und den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 betreffend die Ausschreibung zur Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts Übereinstimmungen, aber auch Widersprüche gibt, sogar hinsichtlich der Geltungsdauer der im SIS II angegebenen Einreiseverbote. Dies führt nicht nur zu Einschränkungen hinsichtlich der gewünschten EU-weiten Wirkung von Einreiseverboten, sondern auch zur mangelnden Einheitlichkeit im Hinblick auf die Kriterien für die Erstellung von Ausschreibungen. Eine bessere Harmonisierung könnte erreicht werden, indem zwingend vorgeschrieben wird, dass alle Einreiseverbote ab dem Zeitpunkt ihrer Vollstreckbarkeit in das SIS II einzugeben sind; die Wirksamkeit der geplanten Änderungen des SIS II könnte allerdings durch ein Mindestmaß an Harmonisierung im Umgang mit Personen, gegen die die Rückführungsentscheidung oder das Einreiseverbot eines anderen Mitgliedstaats vorliegt, gesteigert werden⁴³.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission eine Reihe von Vorschlägen für den Informationsaustausch und die Harmonisierung der Verfahren vorlegen wird.

4.4.3 Schengener Grenzkodex

Durch das SIS II wird ein erheblicher Mehrwert erzielt, wenn es intensiver genutzt wird. Die Mitgliedstaaten sollten dazu ermutigt werden, den Schengener Grenzkodex im vollen Umfang anzuwenden, der vorsieht, dass das SIS II bei Grenzübertrittskontrollen von Drittstaatsangehörigen zwingend zu konsultieren ist. Die Mitgliedstaaten sollten systematisch Abfragen im SIS II vornehmen, d. h. 100%ige Kontrollen durchführen.

Diese Schlussfolgerung spiegelt sich auch im vorstehenden Abschnitt 4.3.4 wider.

⁴¹ Abschnitt 9.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁴² Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98-107).

⁴³ Abschnitt 8 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

4.5 WAR DAS SIS II FÜR DIE ERREICHUNG DER ZIELE, DIE FÜR DIESES SYSTEM AUFGESTELLT WURDEN, VON RELEVANZ?

Wie der Europäischen Sicherheitsagenda zu entnehmen ist, ist das SIS II derzeit in Europa das wichtigste und am meisten genutzte Instrument zum Austausch von Informationen⁴⁴. Allein im Jahr 2015 übermittelten die SIRENE-Büros der Mitgliedstaaten einander 1,8 Millionen Formulare, darunter vor allem Informationen, die auf das SIS II bezogen waren⁴⁵; dies zeigt klar und deutlich das immense Volumen des Informationsaustauschs auf, der auf Basis der SIS-II-Ausschreibungen erfolgte und das SIS II zur wichtigsten Sicherheitsplattform in Europa macht.

Der Europäische Rat und der Rat Justiz und Inneres haben wiederholt auf die große Bedeutung des SIS II für den Austausch von Daten über Terrorverdächtige und ausländische terroristische Kämpfer sowie für das Aufspüren derartiger Personen hingewiesen und betont, dass alle Möglichkeiten, die das SIS II zur Bekämpfung des Terrorismus bietet, ausgeschöpft werden sollten.

So rief der Rat die Mitgliedstaaten im Juni 2014 dazu auf, das SIS II in vollem Umfang für die Terrorismusbekämpfung nutzen. Darüber hinaus wies auch der Rat der Justiz und Inneres am 30. Januar 2015 nach dem Terroranschlag auf die französische Zeitschrift Charlie Hebdo darauf hin, dass das Potenzial des SIS II besser ausgeschöpft werden sollte.⁴⁶ In seinen Schlussfolgerungen vom 20. November 2015 betonte der Rat nach den Terroranschlägen von Paris die Bedeutung der systematischen Konsultation des SIS II bei Sicherheitsüberprüfungen von Drittstaatsangehörigen, die unrechtmäßig in den Schengen-Raum einzureisen versuchen, und bei Grenzübertrittskontrollen von EU-Bürgern. Ferner wurde die Bedeutung des SIS II als Informationsquelle für die Aufklärungs- und Ermittlungstätigkeit von Europol betont.

Darüber hinaus hob der Rat mehrmals hervor, dass das SIS II ein Instrument zur Verbesserung der europäischen Rückführungspolitik darstellt. So gelangte der Europäische Rat⁴⁷ zu dem Schluss, dass der Umfang des SIS II dahingehend erweitert werden sollten, dass künftig auch Rückführungsentscheidungen darin enthalten sind⁴⁸. Am 14. September 2015 verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen für die effizientere Nutzung des SIS II bei der Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts gegenüber irregulären Migranten. Am 8. Oktober 2015 wies der Rat darauf hin, dass er es begrüßen würde, wenn die Kommission auf der Grundlage einer Durchführbarkeitsstudie Vorschläge dafür unterbreiten würde, wie die Eingabe aller Einreiseverbote und Rückführungsentscheidungen in das SIS II so rasch wie möglich verbindlich vorgeschrieben werden könnte, insbesondere um die gegenseitige Anerkennung und den gegenseitigen Vollzug dieser Instrumente zu ermöglichen. Darüber hinaus vertritt auch das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung zur Prävention der Radikalisierung und Anwerbung europäischer Bürgerinnen und Bürger durch terroristische Organisationen⁴⁹ die Auffassung, dass das SIS II ein wichtiges Instrument für den Austausch von Informationen über die terroristische Radikalisierung sowie zur Verhinderung der Ausreise und zur Antizipierung der Wiedereinreise von radikalisierten EU-Bürgern darstellt.

⁴⁴ COM(2015)185.

⁴⁵ Abschnitt 16.4 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁴⁶ Gemeinsame Erklärung von Riga, die im Anschluss an die informelle Tagung der Minister für Justiz und Inneres vom 29./30. Januar 2015 in Riga angenommen wurde.

⁴⁷ Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Schlussfolgerungen des Rates über die Nutzung von SIS-II-Ausschreibungen zur Verweigerung der Einreise und des Aufenthalts nach Artikel 24 der SIS-II-Verordnung aufgrund einer Rückführungsentscheidung (ST11648/15).

⁴⁹ EntschlieÙung vom 25. November 2015 (2015/2063(P8_TA(2015)0410).

Abschließend lässt sich sagen, dass die grundlegenden Prinzipien des SIS II vor dem Hintergrund der Bedrohung der inneren Sicherheit und der Migrationsfrage, die zu einer gesteigerten und weiter verbreiteten Nutzung des SIS II mit beachtlichen Ergebnissen geführt haben, nach Auffassung der Kommission weiterhin Gültigkeit besitzen. Wie im Abschnitt 4.3.1 weiter oben bereits dargelegt, muss das SIS II ein flexibles System bleiben, das schnell auf neue operative Herausforderungen reagieren kann, um den genannten Anforderungen gerecht zu werden

4.6 WURDEN DIE FÜR DAS SIS II AUFGESTELLTEN ZIELE ERFOLGREICH UMGESETZT? DIE KOSTEN DER ABKEHR VON SCHENGEN⁵⁰

Obwohl es mehrere Evaluierungsergebnisse gibt, die auf eine Verbesserung der Effizienz der technischen Abläufe und der Arbeitsmethoden abzielen, ist das SIS II in erster Linie ein operatives System; deshalb könnte man davon ausgehen, dass Befunde erhoben werden, die v. a. auf seine Wirksamkeit und Relevanz sowie auf den durch diese System geschaffenen Mehrwert und die Kohärenz mit anderen Initiativen der EU bezogen sind. Im vorhandenen Umfeld muss jedoch auch untersucht werden, welche Wirkung das System in strategischer Hinsicht entfaltet. Da es die wichtigste Maßnahme zum Ausgleich der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum darstellt, muss die Frage beantwortet werden, ob es möglich wäre, ohne das SIS II fortzufahren

Die Kosten, die der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten durch die Entwicklung und den Betrieb des SIS II bis heute entstanden sind, müssen berechnet werden, wobei die technische Architektur des Systems zu berücksichtigen ist, die in erster Linie aus drei Hauptkomponenten besteht: das zentrale System, die nationalen Systeme und eine Kommunikationsinfrastruktur.

Zwischen 2002 und 2013 wurden insgesamt 152 961 319 EUR für den Bau des zentralen SIS II aus dem EU-Haushalt aufgewendet, obwohl mit 175 352 417 EUR ursprünglich ein noch viel höherer Betrag vorgesehen worden war.

Darüber hinaus fallen jährliche Wartungskosten für das zentrale SIS II an, die sich 2014 auf 7 794 732,35 EUR und 2015 auf 5 631 826,58 EUR beliefen.

Da die Mitgliedstaaten für Einrichtung, Betrieb und Wartung ihrer nationalen Systeme verantwortlich sind, fallen ihnen auch die einmaligen Kosten für die Entwicklung ihrer N.SIS II⁵¹ und die jährlichen Wartungskosten anheim. Im Rahmen eines Kostenmodells, das für eine Studie zur Ermittlung von Verbesserungsmöglichkeiten der SIS-II-Architektur erstellt wurde, wurden durchschnittliche Gesamtbetriebskosten für die nationalen SIS-II-Lösungen der zweiten Generation einschließlich einmaliger und laufender Kosten in Höhe von 16 628 Mio. EUR je Mitgliedstaat⁵² ermittelt, wobei diese Berechnung auf einer repräsentativen Stichprobe von zehn untersuchten Mitgliedstaaten beruht.

Allerdings müssen die Kosten unter Berücksichtigung der Tatsache analysiert werden, dass das SIS II die wichtigste Ausgleichsmaßnahme für die Abschaffung der Kontrollen an den

⁵⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Zurück zu Schengen - ein Fahrplan“ Brüssel, den 4.3.2016, COM(2016) 120 final.

⁵¹ N.SIS I ist die technische und rechtliche Bezeichnung für die technische Umsetzung des nationalen SIS.

⁵² Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde: ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture (Informations- und kommunikationstechnologische Folgenabschätzung möglicher Verbesserungen an der Architektur des SIS II).

Binnengrenzen im Schengen-Raum darstellt. Ohne das SIS II wäre ein europäischer Raum ohne Binnengrenzen kaum realisierbar. In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Zurück zu Schengen - ein Fahrplan“⁵³ wies die Kommission darauf hin, dass die dauerhafte Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen der EU nicht nur den freien Personenverkehr beeinträchtigen, sondern auch erhebliche Kosten für die Wirtschaft verursachen würde.

Wie aus Schätzungen der Kommission hervorgeht,

- würde die vollständige Wiederherstellung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum unmittelbare direkte Kosten zwischen 5 und 18 Mrd. EUR jährlich verursachen;
- würden in Mitgliedstaaten wie Polen, den Niederlanden oder Deutschland für den Straßengüterverkehr zusätzliche Kosten von über 500 Mio. EUR anfallen, während in anderen Mitgliedstaaten wie Spanien oder der Tschechischen Republik den Unternehmen zusätzliche Kosten von mehr als 200 Mio. EUR entstünden;
- hätten Grenzkontrollen für Grenzgänger (1,7 Mio. Arbeitnehmer in der EU) und andere Pendler einen Zeitverlust zur Folge, der mit Kosten zwischen 1,3 und 5,2 Mrd. EUR zu beziffern wäre;
- würde ein Verlust von mindestens 13 Millionen Touristenübernachtungen entstehen, was die Tourismusbranche insgesamt 1,2 Mrd. EUR kosten würde;
- entstünden den Staaten durch das für Grenzkontrollen zusätzlich benötigte Personal Verwaltungskosten in Höhe zwischen 0,6 und 5,8 Mrd. EUR.

Mittelfristig könnte die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der EU indirekte Kosten verursachen, die angesichts der unabsehbaren Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel, die Investitionen und die Mobilität erheblich sein höher dürften.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Ausgaben für die Entwicklung und Aufrechterhaltung des Betriebs des SIS II, d. h. für einen gut funktionierenden Raum ohne Binnengrenzkontrollen, deutlich unter den Kosten liegen, die anfallen würden, wenn es das SIS II nicht gäbe und Grenzkontrollen wieder eingeführt würden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Das SIS II wird vor dem Hintergrund größter Besorgnisse bezüglich der inneren Sicherheit, grenzüberschreitenden Kriminalität und irregulären Migration betrieben - einige der schwerwiegendsten Herausforderungen weltweit. Die Gesamtevaluierung bestätigt den herausragenden operativen und technischen Erfolg dieses Systems. Offenkundig können kein operatives System und keine diesbezügliche Rechtsgrundlage jemals vollkommen sein; deshalb hat die Kommission für die Zwecke der kontinuierlichen Verbesserung des SIS II mittels der Kommentare und Unterstützung der Mitgliedstaaten und der eu-LISA Möglichkeiten zur weiteren Steigerung von Wirksamkeit, Effizienz, Bedeutung und Kohärenz sowie zur Förderung des EU-weiten Mehrwerts des SIS II identifiziert, und zwar sowohl auf zentraler Ebene als auch in einigen Mitgliedstaaten, in denen die technischen und operativen Lösungen verbesserungsfähig sind. Dazu gehören die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, damit dieser die operativen Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit besser widerspiegelt, eine stärkere Harmonisierung der Regeln für die Nutzung des Systems als Reaktion auf die irreguläre Migration und eine bessere Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die statistische Berichterstattung.

⁵³ COM(2016) 120 endgültig.

Das SIS II erzielt greifbare operative Erfolge, die nur durch die europäische Zusammenarbeit sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene möglich sind. Indem sie sich des gesamten Instrumentariums bedient, das ihr durch die Verträge und die einschlägigen Rechtsakte zur Verfügung gestellt wird, verfolgt die Kommission im Hinblick auf die Mitgliedstaaten einen zweigleisigen Ansatz: So setzt sie sich mit Nachdruck dafür ein, dass die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Optimierung der Nutzung des SIS II zum Tragen kommen. Die Motivation und praktische Zusammenarbeit aller Akteure hat zu einem vermehrten und homogenen Einsatz des Systems geführt. Wenn es zu ernstzunehmenden Defiziten bei der Umsetzung des SIS II kommt, verfolgt die EU auch Verstöße gegen das Unionsrecht durch Anwendung des EU-Pilotverfahrens, das mit der Möglichkeit verknüpft ist, weitere Schritte zu ergreifen und ein Vertragsverletzungsverfahren in die Wege zu leiten.

Darüber hinaus gibt es andere Formen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, um die ordnungsgemäße Nutzung des SIS zu gewährleisten:

- Der Schengen-Evaluierungsmechanismus stellt eine hervorragende Möglichkeit zur Überprüfung der Funktionsweise und des tatsächlichen Einsatzes des SIS vor Ort dar, der auch dazu dient, die Lage in den begutachteten Mitgliedstaaten zu verbessern. Die erneute Ortsbesichtigung für die Zwecke der Begutachtung ist ein Instrument, das zur Verfügung steht, wenn in einem begutachteten Mitgliedstaat schwerwiegende Mängel festgestellt wurden.
- Regelmäßige Sitzungen des SIS/VIS-Ausschusses (sieben Mal pro Jahr): Zu den Delegationen der Mitgliedstaaten gehören jeweils ein technischer Experte und ein Experte für den Betrieb des SIS. Dieser Ausschuss unterstützt die Kommission bei der Umsetzung der SIS-Rechtsakte und bietet eine hervorragende Möglichkeit, alle etwaigen Probleme anzusprechen. Durch die Sitzungen wird einerseits Transparenz gewährleistet und andererseits ein gewisser Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, etwaige Mängel zu beheben.
- Aktive Beteiligung der Kommission an allen Schulungskursen und Tagungen, die bezüglich des SIS II stattfinden (mindestens fünf Mal pro Jahr).
- Die Annahme der Empfehlung der Kommission zur Festlegung eines Katalogs von Empfehlungen und bewährten Praktiken für die korrekte Anwendung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)⁵⁴ am 16. Dezember 2015, durch die ein Beitrag zur Harmonisierung der Verfahren geleistet wird und die von allen Akteuren als wichtiges Referenzdokument genutzt wird.

Ferner beabsichtigt die Kommission in Ausübung des ihr durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verliehenen Initiativrechts, bis Ende Dezember 2016 einen Vorschlag zur Änderung der Rechtsgrundlage des SIS vorzulegen, um auf die Evaluierungsergebnisse zu reagieren, die gezeigt haben, dass eine Änderung der Rechtsvorschriften erforderlich ist. Die Kommission wird auch die Beratungsergebnisse der hochrangigen Expertengruppe berücksichtigen, die durch die Mitteilung der Kommission mit dem Titel *„Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“*⁵⁵ ins Leben gerufen wurde, was unter Umständen dazu führt, dass die Kommission im Juni 2017 einen zweiten Vorschlag unterbreiten wird.

⁵⁴ Empfehlung der Kommission zur Festlegung eines Katalogs von Empfehlungen und bewährten Praktiken für die korrekte Anwendung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) und den Austausch von Zusatzinformationen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die das SIS II umsetzen und nutzen [C(2015) 9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 endgültig.