

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

6 Schengener Sicherheitsinstrumente konsequent anwenden

Zusammenfassung

Die Schengen-Staaten haben in den vergangenen Jahren Visumanträge unzureichend geprüft und Personen bei der Einreise in den Schengen-Raum nachlässig kontrolliert.

Zum Schengen-Raum gehören insgesamt 26 europäische Staaten, darunter auch Deutschland. Innerhalb des Schengen-Raums können sich Personen grundsätzlich frei und ohne Grenzkontrollen bewegen. Als Ausgleich für die weggefallenen Kontrollen an den Binnengrenzen einigten sich die Schengen-Staaten auf Sicherheitsinstrumente, mit denen die Voraussetzungen für die Einreise und die Kontrollen an den Außengrenzen einheitlichen Standards unterworfen werden. Hierzu zählen insbesondere einheitliche gesetzliche Vorgaben für die Erteilung von Schengen-Visa und für den Mindestumfang der Kontrollen an den Außengrenzen. Für beide Aufgaben sind dabei die nationalen Behörden der Schengen-Staaten zuständig.

Die Mängel bei der Prüfung der Visumanträge und bei den Einreisekontrollen sind nicht nur aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit abzustellen. Vielmehr können sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Schengen-System beeinträchtigen. In letzter Konsequenz gefährden sie damit das Prinzip des freien Personenverkehrs im Schengen-Raum.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI und das Auswärtige Amt daher aufgefordert, sich auf europäischer Ebene für die ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente einzusetzen. Zugleich müssen die Ressorts sicherstellen, dass deutsche Behörden die Standards einhalten.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Schengener Sicherheitsinstrumente

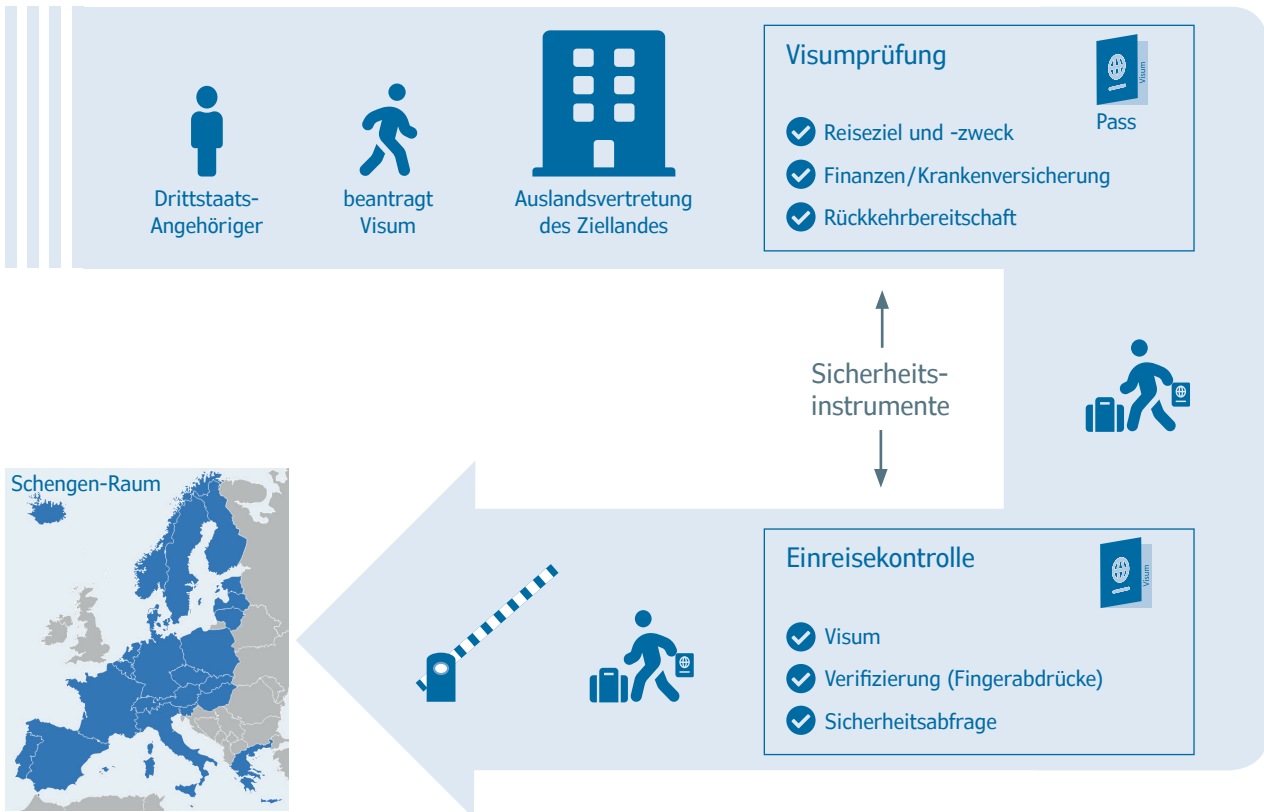
Insgesamt 26 europäische Staaten bilden den Schengen-Raum. Dabei gehören 22 Schengen-Staaten der Europäischen Union an, darunter auch Deutschland. Hinzu kommen die 4 Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Innerhalb des Schengen-Raums können sich Personen grundsätzlich frei und ohne Grenzkontrollen bewegen. Als Ausgleich für die weggefallenen Kontrollen an den Binnengrenzen einigten sich die Schengen-Staaten auf folgende Sicherheitsinstrumente (vgl. Abbildung 6.1):

- Privatreisende, Geschäftsleute sowie Besucherinnen und Besucher aus Drittstaaten (Drittstaatsangehörige) benötigen für kurzzeitige Aufenthalte im Schengen-Raum ein Schengen-Visum. Für die Erteilung des Visums sowie für die Grenzkontrolle bei der Einreise in den Schengen-Raum gelten einheitliche und für alle Schengen-Staaten verbindliche Vorgaben.
- Nationale und europäische Behörden sollen gemeinsame EU-Datenbanken nutzen, um Visadaten abzugleichen und staatenübergreifend nach Personen zu fahnden. Diese Datenbanken enthalten z. B. Informationen zu Personen, die nicht das Recht haben, sich im Schengen-Raum aufzuhalten, oder die einer schweren Straftat verdächtigt werden. Die Informationen werden von nationalen und europäischen Behörden erhoben und übermittelt.
- Die Europäische Kommission (EU-Kommission) und die Schengen-Staaten setzten ein sogenanntes Evaluierungsteam ein, in das sie eigene Beschäftigte entsenden. Dieses Team soll prüfen, ob die Schengen-Staaten Visumanträge ordnungsgemäß bearbeiten und Drittstaatsangehörige an den Außengrenzen richtig kontrollieren. Für Deutschland sind das Auswärtige Amt und das BMI jeweils mit eigenen Beschäftigten im Evaluierungsteam vertreten.

Abbildung 6.1

Einreise aus Drittstaaten in den Schengen-Raum

Sicherheitsinstrumente der Schengen-Staaten: Einheitliche gesetzliche Vorgaben für die Visumprüfung und Einreisekontrolle an den Außengrenzen



Grafik: Bundesrechnungshof. Icons (bearbeitet): www.fontawesome.com.

Die Schengener Sicherheitsinstrumente dienen dazu, Unregelmäßigkeiten im Visumverfahren zu verhindern und Kontrollen an den Außengrenzen zu erleichtern. Im Ergebnis sollen sie gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige nicht dauerhaft im Schengen-Raum bleiben oder illegal eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Außerdem dienen sie der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten.

Der Bundesrechnungshof hat die Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente geprüft. Dabei hat er das Antragsverfahren und die Erteilung von Schengen-Visa sowie die Grenzkontrollen bei der Einreise in den Schengen-Raum betrachtet.

Prüfung und Bearbeitung von Visumanträgen unzureichend

Jeder Schengen-Staat kann Schengen-Visa erteilen. Sie werden von den Schengen-Staaten gegenseitig anerkannt und sind für den gesamten Schengen-Raum gültig. Drittstaatsangehörige mit einem gültigen Schengen-Visum dürfen sich für bis zu 90 Tage im Schengen-Raum aufhalten und darin frei bewegen. Das Visum

können sie bei den Auslandsvertretungen (Visumstelle) der Schengen-Staaten beantragen. In der Regel ist hierfür die Visumstelle des Ziellandes zuständig. Dabei müssen Drittstaatsangehörige das Ziel und den Zweck ihrer Reise, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit, den Abschluss einer Krankenversicherung sowie die Rückkehrbereitschaft nachweisen. Die jeweilige Visumstelle prüft den Antrag und muss die Angaben dabei auch mit den Informationen in den EU-Datenbanken abgleichen.

Im Jahr 2018 bearbeiteten die Schengen-Staaten insgesamt 16 Millionen Visumanträge. Davon entfielen 2 Millionen auf deutsche Visumstellen.

Nachfolgende Beispiele zeigen, dass einige Visumstellen der Schengen-Partner in den vergangenen Jahren von den antragstellenden Personen nicht alle zu erbringende Nachweise einforderten und Anträge unterschiedlich intensiv prüften:

- Immer wieder beantragen Drittstaatsangehörige das Schengen-Visum gezielt bei bestimmten Visumstellen, zum Teil mit gefälschten Unterlagen. Ausschlaggebend für die Wahl der Visumstelle sind Prüfindensität und Bearbeitungsdauer im Visumverfahren. Anschließend reisen die Drittstaatsangehörigen mit dem ggf. nicht rechtmäßig erlangten Schengen-Visum in den Schengen-Raum ein, häufig um Asyl zu beantragen. Seit Jahren gelingt es den Schengen-Staaten nicht, dieses sogenannte „Visum-Shopping“ einzudämmen.
- Vor einigen Jahren gab es Hinweise, dass Schengen-Partner an mehreren Visumstellen in Asien die Anforderungen für die Erteilung eines Visums gesenkt haben sollen. Als ein Motiv wurde genannt, dass die betroffenen Länder insbesondere Privat- und Geschäftsreisenden die Einreise in ihr Land ermöglichen wollten und sich von dem höheren Reiseaufkommen einen zusätzlichen Nutzen für ihre Volkswirtschaften versprachen.
- Der EU-Kommission und den Schengen-Staaten lagen im Jahr 2016 Informationen vor, dass ein Schengen-Staat seine Visumstellen in einem Praxisleitfaden angewiesen haben soll, Visumanträge „beschleunigt“ zu bearbeiten und auf Nachweise der antragstellenden Personen zu verzichten. Das Evaluierungsteam ging diesen Hinweisen nach. Die Visumstellen des Schengen-Staates verweigerten jedoch die Herausgabe des Praxisleitfadens. Die EU-Kommission empfahl den Visumstellen daraufhin, die Nachweise künftig einzufordern.
- Im Jahr 2017 lagen der EU-Kommission und den Schengen-Staaten Informationen vor, dass einige Visumstellen über fehlende Kapazitäten und hohe Arbeitsbelastung klagten. Infolgedessen sollen diese Visumstellen z. B. generell auf Urkunden- und Sachverhaltsüberprüfungen bei Visumanträgen verzichten haben.
- Eine Visumstelle in Osteuropa verlangt seit Jahren für die Erteilung eines Schengen-Visums lediglich einen Nachweis über den Abschluss einer Krankenversicherung. Ziel und Zweck der Reise, die finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die Rückkehrbereitschaft der antragstellenden Person hinterfragt sie nicht. Der EU-Kommission und den Schengen-Staaten ist dies seit dem Jahr 2012 bekannt. Das Evaluierungsteam prüfte die Visumstelle im Jahr 2018 und informierte Anfang 2019 über „ernsthafte Mängel“ im Visumverfahren. Der betroffene Schengen-Staat kündigte daraufhin an, die Vorgaben für die Beantragung und Erteilung von Visa in dieser Visumstelle ab Herbst 2019 einzuhalten.

Grenzkontrollen bei Einreise in den Schengen-Raum nachlässig

Die nationalen Behörden der Schengen-Staaten sind verpflichtet, Drittstaatsangehörige bei der Einreise in den Schengen-Raum zu kontrollieren. Dabei müssen sie die Personen anhand der Fingerabdrücke verifizieren. Zudem müssen sie prüfen, ob die Einreise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verweigern ist. Hierfür sind Abfragen über die für diesen Zweck eingerichteten EU-Datenbanken vorgeschrieben.

Nachfolgende Beispiele zeigen, dass die Grenzkontrollen bei der Einreise in den Schengen-Raum in den vergangenen Jahren oftmals unzureichend waren:

- Das Evaluierungsteam stellte bei zwei Schengen-Partnern in den Jahren 2015 und 2017 fest, dass die nationalen Behörden an einigen Grenzübergängen bei der Kontrolle des Personenverkehrs keinen vollständigen Informationsabgleich mithilfe der EU-Datenbanken durchführten. Die Schengen-Staaten sagten zwar Abhilfe zu. Die EU-Kommission kontrollierte jedoch nicht, ob die Mängel tatsächlich abgestellt wurden.
- Ende 2016 berichtete die EU-Kommission darüber, dass die nationalen Behörden einiger Schengen-Staaten Drittstaatsangehörige bei der Einreise auf Flug- und Seehäfen nicht kontrollierten oder auf einen vollständigen Abgleich der Informationen mit den EU-Datenbanken verzichteten.
- Eine EU-Agentur prüfte, ob und inwieweit nationale Behörden die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise vollständig mit den Informationen der EU-Datenbanken abglichen. Hierzu wertete sie für das Jahr 2017 aus, welche Abfragen die nationalen Behörden in den EU-Datenbanken vornahmen. Sie stellte fest, dass die Abfragen in jedem zweiten Fall unvollständig waren. Hiervon waren auch deutsche Behörden betroffen.
- Dieselbe EU-Agentur wertete die Nutzung einer der EU-Datenbanken für das erste Halbjahr 2018 aus. Sie stellte fest, dass kein Schengen-Staat die erforderlichen Daten vollständig an die EU-Datenbank übermittelt hatte. Jedes fünfte Datenfeld war ganz oder teilweise nicht befüllt. Bei etwa 400 000 erteilten Schengen-Visa war die Qualität der im System hinterlegten Fingerabdrücke unzureichend.

6.2 Würdigung

Nationale Behörden der Schengen-Staaten verstoßen seit Jahren gegen Bestimmungen des EU-Rechts. Denn sie halten die für alle Schengen-Staaten verbindlichen Vorgaben für die Erteilung von Schengen-Visa und für die Kontrolle der Außengrenzen vielfach nicht ein. Zudem wird das Potenzial des Evaluierungsteams nicht umfassend genutzt. Festgestellte Mängel werden nicht unverzüglich und konsequent abgestellt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Schengen-Verbund auch von den Mängeln der Schengen-Partner unmittelbar betroffen. Es können Personen in das Bundesgebiet einreisen, denen eine deutsche Visumstelle kein Visum erteilt hätte oder denen bei einer Grenzkontrolle in Deutschland die Einreise wegen Sicherheitsbedenken verweigert worden wäre. Die Mängel bei der Bearbeitung und Prüfung

von Anträgen auf Schengen-Visa begünstigen nicht nur einen Visumbetrug. Sie setzen auch bedenkliche Fehlanreize. Denn sie verleiten Drittstaatsangehörige dazu, ein Visum dort zu beantragen, wo die Aussicht auf eine positive Entscheidung wahrscheinlicher ist. Dies dürfte vornehmlich bei den Visumstellen der Fall sein, die auf die im regulären Verfahren geforderten Nachweise verzichten und Anträge weniger intensiv prüfen. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass gerade die Visumstellen, die nicht ordnungsgemäß arbeiten, besonders viele Visumanträge erhalten und Schengen-Visa erteilen.

Eine sachgerechte und wirksame Grenzkontrolle bei der Einreise in den Schengen-Raum setzt voraus, dass die hierfür geschaffenen EU-Datenbanken umfassend genutzt und die Daten der Drittstaatsangehörigen vollständig abgeglichen werden. In der Praxis fand dies oft nur eingeschränkt statt. Denn vielfach waren die erforderlichen Informationen nicht oder nicht vollständig in den EU-Datenbanken erfasst. Zudem verzichteten deutsche und nationale Behörden der Schengen-Partner bei der Einreise in den Schengen-Raum auf einen vollständigen Datenabgleich.

Mit dem Evaluierungsteam haben die EU-Kommission und die Schengen-Staaten ein Instrument geschaffen, das eine einheitliche Anwendung der Vorgaben bei Visaerteilung und Grenzkontrollen sicherstellen soll. Dadurch ist es in den vergangenen Jahren zwar mehrfach gelungen, Mängel in den nationalen Behörden einiger Schengen-Staaten aufzudecken. Bedenklich ist jedoch, dass mitunter mehrere Jahre vergingen, bis eine Abstellung der Mängel zugesagt oder tatsächlich eingeleitet wurde.

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission wiederholt darauf verzichtet hat, das Evaluierungsteam damit zu beauftragen, die Beseitigung der Mängel vor Ort zu überprüfen. Dies hätte die Bundesregierung stärker einfordern müssen. Zudem hätte sie die ihr bekannten Mängel bei den Schengen-Partnern stärker in den Fokus des Evaluierungsteams rücken müssen. Dann hätte das Evaluierungsteam diesen Hinweisen nachgehen und auf diese Weise sein Potenzial besser ausschöpfen können. Insgesamt hat die Bundesregierung versäumt, auf europäischer Ebene mit dem nötigen Nachdruck auf eine konsequente Anwendung der Sicherheitsinstrumente durch die Schengen-Partner hinzuwirken.

In der Gesamtschau weisen die Schengener Sicherheitsinstrumente besorgniserregende Schwächen auf, und zwar in allen Verfahrensschritten. Sowohl bei der Bearbeitung und Prüfung von Anträgen auf Schengen-Visa, bei den Grenzkontrollen und auch bei der Evaluierung sind Verbesserungspotenziale vorhanden, die zügig angegangen werden sollten.

6.3 Stellungnahmen

Das Auswärtige Amt und das BMI haben mitgeteilt, dass sie sich für eine ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente einsetzen. Um das „Visum-Shopping“ zu vermeiden, tauschten die

Schengen-Staaten Visumdaten IT-gestützt aus. Allerdings könne nicht ausgeschlossen werden, dass Drittstaatsangehörige Visa bei nicht zuständigen Schengen-Staaten beantragten sowie unvollständige, inhaltlich falsche oder gefälschte Unterlagen vorlegten. Deutschland setze speziell geschulte Beschäftigte der Bundespolizei für die Prüfung der Unterlagen an Visumstellen ein, um einem Missbrauch vorzubeugen. Auch bei sorgfältiger Prüfung der Anträge ließe sich aus Sicht der Ressorts jedoch nicht vermeiden, dass Drittstaatsangehörige Visa unrechtmäßig erhielten.

Die Bundespolizei wirke auf Schengen-konforme Grenzkontrollen in Deutschland hin. So prüfe sie z. B. vor Ort, ob ihre Stellen die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise in den Schengen-Raum mit nationalen und EU-Datenbanken abglichen. Dabei erkannte Mängel müssten die betroffenen Stellen beheben. Außerdem arbeite die Bundesregierung an IT-Lösungen, die perspektivisch die Beschäftigten bei der Grenzkontrolle unterstützen sollen.

Durch die Schengener Evaluierungen sei es zudem grundsätzlich gelungen, Verbesserungen bei der Visumprüfung und bei den Grenzkontrollen der Schengen-Staaten zu erzielen. Die EU-Kommission und die Schengen-Staaten prüften derzeit, wie die Evaluierungen „noch effektiver, zügiger und nachhaltiger“ gestaltet werden könnten.

6.4 Abschließende Würdigung

Die bisher ergriffenen Schritte der Bundesregierung und der Schengen-Staaten reichen nicht aus, um das „Visum-Shopping“ nachhaltig einzudämmen, Unregelmäßigkeiten im Visumverfahren zu verhindern und ordnungsgemäße Kontrollen an den Außengrenzen sicherzustellen.

Das Auswärtige Amt und das BMI dürfen sich nicht darauf zurückziehen, dass sich „Visum-Shopping“ und eine unrechtmäßige Nutzung von Visa durch Drittstaatsangehörige nicht vermeiden ließen. Denn es ist nicht hinnehmbar, dass Schengen-Staaten die Anforderungen für die Erteilung eines Visums senkten, Visumanträge nicht ordnungsgemäß prüften oder Drittstaatsangehörige bei der Einreise nicht richtig kontrollierten.

Die Mängel sollten nicht nur aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit schnellstmöglich abgestellt werden. Vielmehr können sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Schengen-System nachhaltig beeinträchtigen. In letzter Konsequenz gefährden sie damit das Prinzip des freien Personenverkehrs im Schengen-Raum.

Die Bundesregierung sollte auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass alle Beteiligten im Schengen-System

- die Vorgaben für Visumprüfung und Grenzkontrollen einhalten,
- Mängel unvoreingenommen aufklären und
- zügig für Abhilfe sorgen.

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für notwendig, dass deutsche Behörden die Standards konsequent einhalten. Das Auswärtige Amt und das BMI haben mitgeteilt, dass sie die Grenzkontrollen durch eine IT-Unterstützung verbessern wollen. Bis es gelingt, die Verifizierung der Drittstaatsangehörigen und die Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken zu automatisieren, bleibt die Bundesregierung aufgefordert, Schengen-konforme Einreisekontrollen durch deutsche Behörden auf andere Weise sicherzustellen.