



Brüssel, den 13. Dezember 2022
(OR. en)

Interinstitutionelle Dossiers:
2021/0140(CNS)
2021/0140(NLE)

9442/3/21
REV 3 (bg,cs,da,de,es,et,fi,fr,ga,hr,hu,it,lt,lv,
mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv)

SCH-EVAL 65
DATAPROTECT 154
ENFOPOL 214
FRONT 213
MIGR 105
SIRIS 53
VISA 116
IXIM 109
COMIX 299

VORSCHLAG

Nr. Komm.dok.: COM(2021) 278 final/3

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 278 final/3.

Anl.: COM(2021) 278 final/3



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2021
COM(2021) 278 final/3

2021/0140 (NLE)

CORRIGENDUM

This document corrects COM(2021)278 final/2

Correction of the cover page

Concerns all languages but EN and EL

The text should read as follows:

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und
Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-
Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013**

{SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final} - {SWD(2021) 120 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Allgemeiner Kontext

Der Schengen-Raum¹ ist eine der bedeutendsten Errungenschaften der Europäischen Union. Er hat die Freizügigkeit verbessert, indem er es ermöglicht, dass mehr als 420 Millionen Menschen die Binnengrenzen ohne Kontrollen passieren, und indem er die grenzüberschreitende Lieferung von Waren und Dienstleistungen erleichtert, was für unsere Gesellschaft erhebliche soziale und wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt.

Die Schengen-Zusammenarbeit, deren Grundstein zwischen fünf Mitgliedstaaten in einem zwischenstaatlichen Rahmen mit der Unterzeichnung des „Schengener Übereinkommens“ am 14. Juni 1985 gelegt wurde, wurde seit ihrer Einführung erheblich ausgeweitet. In den letzten 35 Jahren hat sich die Union kontinuierlich in Richtung eines gut funktionierenden Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen weiterentwickelt, wodurch das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt wurde. In der heutigen Zeit ist die Union mit anderen Gegebenheiten und Herausforderungen konfrontiert als zu ihrer Gründungszeit. Die Instabilität in Europas Nachbarschaft und darüber hinaus, die Flüchtlingskrise von 2015 und ihre Folgen, die anhaltende Bedrohung durch den Terrorismus und die COVID-19-Pandemie haben den Schengen-Raum erheblich unter Druck gesetzt und sogar dazu geführt, dass einige Mitgliedstaaten für einen längeren Zeitraum wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt haben.

Angesichts der Herausforderungen, mit denen der Schengen-Raum konfrontiert ist, kündigte die Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2020² eine Strategie für die Zukunft von Schengen an. In Bezug auf das neue Migrations- und Asylpaket³ wies die Kommission darauf hin, dass in der Strategie für die Zukunft von Schengen Gesetzes- und operative Initiativen miteinander verknüpft würden, mit dem Ziel, einen gestärkten, widerstandsfähigeren Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten und gleichzeitig die Governance- und Überwachungsstrukturen zu stärken. Eine solche Initiative ist die Überarbeitung des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus (im Folgenden „Schengen-Evaluierungsmechanismus“ oder „Mechanismus“).

Der Schengen-Raum wird durch eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen getragen, die das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen kompensieren, die Freizügigkeit erleichtern und ein hohes Maß an Sicherheit und Recht gewährleisten. Der „Schengen-Besitzstand“ umfasst die Bestimmungen, die durch das dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beigefügte Protokoll Nr. 19 in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen sind, sowie die darauf aufbauenden oder sonst damit zusammenhängenden Rechtsakte. Der Besitzstand umfasst somit 1) Maßnahmen an den Außengrenzen (Außengrenzenmanagement), 2) Ausgleichsmaßnahmen (gemeinsame

¹ Abgesehen von den Mitgliedstaaten der EU umfasst der Schengen-Raum auch Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein (sogenannte „assoziierte Schengen-Länder“). Irland ist nicht Teil des Schengen-Raums, wendet den Schengen-Besitzstand jedoch seit dem 1. Januar 2021 teilweise an. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern unterliegen dem Schengen-Besitzstand, jedoch wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen für diese Mitgliedstaaten noch nicht aufgehoben.

² Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 16. September 2020.

³ COM(2020) 609 final vom 23.9.2020, S. 14.

Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Rückkehrpolitik und Schengener Informationssystem) und 3) einen robusten Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus. Der Schengen-Besitzstand schließt auch Anforderungen an den Datenschutz und die Wahrung anderer Grundrechte ein. Die oben genannten drei wesentlichen und sich ergänzenden Säulen bilden das Fundament des Schengen-Raums und machen den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen möglich. Die allgemeine Stabilität dieser komplexen Architektur hängt von der Stärke jeder einzelnen Säule sowie von der Kohärenz und Abstimmung des gesamten Systems ab.

Ein gut funktionierender Schengen-Raum setzt die ordnungsgemäße und effiziente Anwendung gemeinsamer Vorschriften, d. h. des Schengen-Besitzstands, und allgemein das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Eine mangelhafte oder fehlende Anwendung in einem Mitgliedstaat kann sich auf alle anderen Mitgliedstaaten auswirken und folglich den Schengen-Raum beeinträchtigen. Die Überwachung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten und die Folgemaßnahmen auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Empfehlungen für Verbesserungen sind ein zentrales Element der Governance-Struktur des Schengen-Raums. Bereits 1998 setzten die Vertragsparteien des Schengener Durchführungsübereinkommens einen Ständigen Ausschuss Schengener Durchführungsübereinkommen mit dem Mandat ein, Probleme bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands zu identifizieren und Lösungen vorzuschlagen.⁴ Nach der Aufnahme des Schengen-Besitzstands in den Rechtsrahmen der EU wurde der Beschluss bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen durch die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates⁵ (im Folgenden „Verordnung“) ersetzt, die derzeit die Rechtsgrundlage für den Mechanismus bildet. Die Verordnung trat 2015 in Kraft.

Zweck des Schengen-Evaluierungsmechanismus ist es, ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, die dem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen angehören, zu gewährleisten und auf diese Weise zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum beizutragen, indem dafür Sorge getragen wird, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Vorschriften wirksam anwenden. Mit dem Mechanismus sollten diese Ziele durch unparteiische und objektive Bewertungen erreicht werden, mit denen Mängel bei der Anwendung der Vorschriften in der Praxis benannt werden und sichergestellt wird, dass diese Mängel rasch behoben werden.

Obwohl der Mechanismus rechtlich gesehen den gesamten Schengen-Besitzstand abdecken kann, werden die konkreten Politikbereiche für die Evaluierung in der Praxis für jeden mehrjährigen Evaluierungszyklus von der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten festgelegt. Auf der Grundlage dieser Vorgehensweise umfassten der erste und der zweite Evaluierungszyklus spezifische Evaluierungen zur Überprüfung der Anwendung von Maßnahmen in den Bereichen Außengrenzenmanagement, Rückkehr, gemeinsame Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Schengener Informationssystem (SIS), Datenschutz und Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen. Andere Politikbereiche, die in Zukunft unter den Schengen-Besitzstand fallen, könnten Teil des Mechanismus sein, wenn

⁴ Beschluss des Exekutiv Ausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 def., ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutiv Ausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (Abl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

dies in dem von der Kommission erarbeiteten mehrjährigen Evaluierungsprogramm beschlossen wird. In diesem Zusammenhang und auf der Grundlage dieser Praxis deckt der Mechanismus auch die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Rechtsvorschriften für Feuerwaffen und die Drogenpolitik ab, allerdings nur im Hinblick auf die Feststellung, ob ein Mitgliedstaat bereit ist, den Schengen-Rechtsrahmen ganz oder teilweise anzuwenden.

Gemäß der Verordnung ist die Kommission für die allgemeine Koordinierung und Organisation der Evaluierung und der Überwachung zuständig und unterrichtet das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Ergebnisse der Evaluierungen. Gemäß Artikel 70 AEUV unterliegt der Mechanismus weiterhin einer geteilten Verantwortung: Die Kommission nimmt in Zusammenarbeit mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten und mit Unterstützung der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Evaluierungen vor. Dieser Peer-to-Peer-Ansatz ist entscheidend, um Rechenschaftspflicht, Eigenverantwortung für die Ergebnisse und gegenseitiges Vertrauen zu gewährleisten. Die Sachverständigen der Mitgliedstaaten prüfen, was ihre jeweiligen Fachkollegen tun, empfehlen Lösungen und fordern nachdrücklich Maßnahmen, sollte der Mitgliedstaat diese nicht umsetzen. Darüber hinaus ist der Rat in den Beschlussfassungsprozess einbezogen, wenn es darum geht, Empfehlungen auf Vorschlag der Kommission zu verabschieden.

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Angesichts der Herausforderungen, die sich für den Schengen-Raum in den letzten Jahren ergeben haben, und der Rolle, die der Mechanismus bei der Governance des Schengen-Raums spielt, ist es wichtig, dass der Mechanismus weiterhin seinen Zweck erfüllt und sein volles Potenzial ausgeschöpft werden kann, um den jüngsten gesetzlichen Entwicklungen gerecht werden zu können, neuen Herausforderungen zu begegnen und neue Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig oder teilweise anwenden, einzubeziehen.

Gemäß Artikel 22 der Verordnung überprüft die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der Annahme aller Berichte über die Evaluierungen, die vom ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramm (2015–2019) erfasst werden, die Durchführung der Verordnung. Die Kommission legte ihre Überprüfung am 25. November 2020 in einem Bericht⁶ und einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷ vor, in die alle Aspekte der Verordnung, einschließlich der Funktionsweise der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Mechanismus, einbezogen wurden.

Bei der Überprüfung wurde festgestellt, dass der Mechanismus zu spürbaren Verbesserungen geführt hat. Die Mitgliedstaaten setzen den Schengen-Besitzstand insgesamt adäquat um und schwerwiegende Mängel wurden ordnungsgemäß in Angriff genommen. Es wird bestätigt, dass der Mechanismus als solcher einen soliden Rahmen für die Evaluierung und Überwachung der Anwendung des Schengen-Besitzstands bietet.

Bei der Überprüfung wurden jedoch erhebliche Schwachstellen in Bezug auf das schwerfällige Verfahren des Mechanismus festgestellt, da der Evaluierungsprozess, die Folgemaßnahmen und die Durchführung der Aktionspläne zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Die Empfehlungen des Rates haben sich nicht als ausreichend wirksames Instrument erwiesen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten schnell handeln, da der technische Charakter des Prozesses nicht genügend politischen Handlungsdruck erzeugt. Bei zehn

⁶ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates (COM(2020) 779 final).

⁷ SWD(2020) 327 final.

Evaluierungsbesichtigungen wurden zwar schwerwiegende Mängel festgestellt⁸, allerdings fand nur einmal eine Diskussion auf Ministerebene statt, und zwar im Fall der schwerwiegenden Mängel Griechenlands beim Außengrenzenmanagement.

Der Mechanismus scheint unter den Mitgliedstaaten auch nicht für genügend Vertrauen zu sorgen, da mehrere Mitgliedstaaten in den letzten fünf Jahren die Kontrollen an den Binnengrenzen weiter verlängert haben, trotz positiver Evaluierungen in den Bereichen Außengrenzenmanagement, polizeiliche Zusammenarbeit und Schengener Informationssystem sowie einer allgemeinen Einschätzung, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand angemessen umsetzen. Darüber hinaus wurde bei der Überprüfung festgestellt, dass die derzeitige Starre des Mechanismus keine Anpassung an neue Umstände und neue operative und rechtliche Entwicklungen zulässt.

Fazit der Überprüfung ist, dass eine Reihe von Schwachstellen verhindern, dass der Mechanismus so wirksam funktioniert, wie er könnte und sollte, und somit die Ausschöpfung seines vollen Potenzials untergraben wird. Dabei handelt es sich um folgende Schwachstellen:

- 1) die übermäßig lange Dauer des Evaluierungsprozesses (10–12 Monate) und die Zeit, die die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Empfehlungen benötigen (zwei Jahre);
- 2) unzureichende Kapazitäten der Mitgliedstaaten, eine angemessene Anzahl von Sachverständigen für die Evaluierungen bereitzustellen, wobei fünf Mitgliedstaaten ein Drittel aller Sachverständigen stellen und ein chronischer Mangel an Sachverständigen in bestimmten Politikbereichen besteht;
- 3) suboptimale Nutzung und Wirksamkeit unangekündigter Besuche sowie anderer Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente, insbesondere der thematischen Evaluierungen;
- 4) langsame Umsetzung der Folgemaßnahmen und Durchführung der Aktionspläne sowie Fehlen eines umfassenden und kohärenten Ansatzes zur Überwachung der Durchführung und
- 5) abgesehen von der Evaluierung des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten ist die Bewertung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands nicht ausreichend in den Mechanismus integriert.

Die Überprüfung ergab, dass einige dieser Schwachstellen auf operativer Ebene behoben werden können, andere jedoch rechtliche Änderungen erfordern würden.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat betonten, dass eine Reform des Mechanismus erforderlich ist. Das Europäische Parlament hat die Kommission in seiner Entschließung von 2017⁹ aufgefordert, zu handeln; der Rat hat dies bereits im Rahmen der Konsultation getan, die von der finnischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2019¹⁰ eingeleitet wurde. Vor kurzem nahm der Rat Schlussfolgerungen zum Mechanismus¹¹ an, in denen er die Kommission aufforderte, Initiativen zur Verbesserung der allgemeinen Effizienz des

⁸ Wie aus der Fünfjahresüberprüfung hervorgeht, wurden bei zehn Evaluierungen im Rahmen des Mechanismus schwerwiegende Mängel in drei Bereichen festgestellt: Außengrenzenmanagement (Griechenland, Island, Spanien und Schweden), gemeinsame Visumpolitik (Finnland und die Niederlande), Schengener Informationssystem (Belgien, Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich).

⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums (2017/2256(INI)).

¹⁰ Ratsdokument 13244/2019.

¹¹ Ratsdokument 7939/21.

Mechanismus vorzuschlagen und dafür Sorge zu tragen, dass er flexibel bleibt und an die sich verändernden Umstände und Entwicklungen des Schengen-Besitzstands angepasst werden kann, um neuen Herausforderungen zu begegnen und den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Im Anschluss an die Schlussfolgerungen der Fünfjahresüberprüfung kam die Kommission zu dem Schluss, dass sich die oben genannten Schwachstellen als **drei miteinander verknüpfte Herausforderungen** zusammenfassen lassen:

- begrenzte strategische Ausrichtung und erhebliche Fragmentierung, wodurch ein Überblick über das Funktionieren des Schengen-Raums als Ganzes verhindert wird, der ansonsten die politischen Debatten erleichtern könnte,
- unzureichende Fähigkeit, neue Umstände, gesetzliche und operative Entwicklungen zu erkennen, sich daran anzupassen und schnell darauf zu reagieren bzw. sich darauf einzustellen, und
- langsame Annahme und Durchführung von Abhilfemaßnahmen und ein Peer-to-Peer-Ansatz, mit dem der erwartete Druck nicht ausgeübt wird;

Auf der Grundlage der in der begleitenden Folgenabschätzung gesammelten Beiträge der einschlägigen Interessenträger hat die Kommission mehrere politische Optionen ermittelt, die in Abschnitt 3 zusammengefasst sind und mit denen die Wirksamkeit des Mechanismus erhöht und somit eine transparentere, wirksamere und kohärentere Anwendung des Schengen-Besitzstands gewährleistet werden soll.

Zur Behebung der oben genannten Schwachstellen wird mit diesem Vorschlag darauf abgezielt, 1) die strategische Ausrichtung des Mechanismus zu verstärken und eine angemessenere Nutzung der verschiedenen Evaluierungsinstrumente sicherzustellen; 2) die Verfahren zu straffen und zu vereinfachen, um den Prozess wirksamer und effizienter zu gestalten und den Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken; 3) die Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu optimieren und 4) die verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechte im Rahmen des Schengen-Besitzstands sicherzustellen. Diese Ziele werden insbesondere mithilfe des folgenden Ansatzes erreicht:

1) *Verstärkung der strategischen Ausrichtung des Mechanismus und Sicherstellung einer angemesseneren und strategischeren Nutzung der verschiedenen Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente*

- **Steigerung der Flexibilität zur Anpassung des Anwendungsbereichs der spezifischen Evaluierungen und der vorrangigen Politikbereiche der Evaluierungen an die neuen Gegebenheiten des Schengen-Besitzstands**, indem die derzeitige Liste der zu evaluierenden spezifischen Politikbereiche gestrichen und ein Verfahren zur Festlegung der vorrangigen Bereiche zu Beginn eines jeden Evaluierungszyklus eingeführt wird. Jeder Mitgliedstaat wurde gemäß der geltenden Verordnung anhand von sechs einzelnen Evaluierungen in sechs Politikbereichen evaluiert, in dessen Rahmen sechs Evaluierungsberichte erstellt und sechs Reihen von Empfehlungen ausgearbeitet wurden. Diese Politikbereiche sind jedoch nicht mehr ausreichend an die neuen Gegebenheiten angepasst. Im Jahr 2023 wird beispielsweise eine neue Reihe von IT-Systemen in Betrieb genommen und das Schengener Informationssystem ergänzen. Wenn sich der *Besitzstand* im Bereich der Sicherheitspolitik weiterentwickelt, müssen bei den Evaluierungen zusätzliche Elemente berücksichtigt werden, insbesondere im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Verschiedene Politikbereiche werden aufgrund rechtlicher

Entwicklungen immer stärker miteinander verknüpft und hängen zunehmend voneinander ab (z. B. das Schengener Informationssystem mit der Rückkehr oder das Schengener Informationssystem mit der polizeilichen Zusammenarbeit). Daher ist die Gliederung in Evaluierungen für spezifische Politikbereiche möglicherweise nicht der geeignetste Weg, um diese miteinander verknüpften Bereiche zu evaluieren. Durch die Streichung der Liste der Politikbereiche wird die Flexibilität gesteigert, Evaluierungen anders zu formulieren und verschiedene Aspekte oder mögliche neue Elemente zu evaluieren, sodass der Mechanismus schnell an den dynamischen Charakter des Schengen-Besitzstands angepasst werden kann. Gleichzeitig wird Rechtssicherheit in Bezug auf das Verfahren zur Festlegung der vorrangigen Politikbereiche für die Evaluierung geschaffen, um diese zu Beginn eines jeden Evaluierungszyklus festzulegen.

- **Schaffung einer flexiblen Programmplanung.** Ferner wird mit dem Vorschlag ein flexibler Rechtsrahmen für die Programmplanung geschaffen. Die Vorschriften für die mehrjährige und die jährliche Programmplanung werden angepasst, um schneller auf neue Fragen und auftretende Herausforderungen reagieren zu können, indem die Einzelheiten, die derzeit in den mehrjährigen und jährlichen Evaluierungsprogrammen enthalten sind, sowie der Bedarf an Änderungen verringert werden.
- **Schritt für Schritt hin zu gänzlich risikobasierten Evaluierungen.** Mit dem Vorschlag wird die Verpflichtung eingeführt, den Ergebnissen früherer Evaluierungen sowie anderer Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen der Union und der Mitgliedstaaten (z. B. der Schwachstellenbeurteilung von Frontex oder der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)) Rechnung zu tragen. Darüber hinaus werden (wie unten erläutert) zusätzliche Verpflichtungen festgelegt: Gegebenenfalls müssen Risikoanalysen und die Lageerfassung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union angefordert werden. Der neue flexible Rahmen und die zusätzlichen Verpflichtungen würden es ermöglichen, im Laufe der Zeit z. B. eine umfassende risikobasierte Evaluierung der Mitgliedstaaten vorzunehmen, die sich nur auf die Elemente erstreckt, die im Rahmen der Risikoanalyse und der Lageerfassung mitgeteilt wurden. Dabei würden in einer einzigen Evaluierung pro Mitgliedstaat alle einschlägigen Politikbereiche in einem einzigen Evaluierungsbericht erfasst. Dadurch würde auch die gleichzeitige Evaluierung mehrerer Mitgliedstaaten, die mit denselben Herausforderungen konfrontiert sind, möglich.
- **Gewährleistung, dass bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in einem Mitgliedstaat keine Lücken entstehen.** Da sich der Schengen-Rechtsrahmen weiterentwickelt und immer komplexer wird, greifen die Mitgliedstaaten auf andere Akteure zurück, die sie bei der Durchführung von Aufgaben, die in ihre Zuständigkeit fallen, unterstützen. Dies ist beispielsweise der Fall bei privaten Unternehmen im Bereich der Visumpolitik (z. B. externe Dienstleister) oder der Außengrenzen (z. B. von privaten Unternehmen betriebene Fluggesellschaften oder Flughäfen). Dies gilt auch für Einrichtungen und sonstige Stellen der Union, deren Mandat in den letzten Jahren ausgeweitet wurde, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, z. B. bei der Durchführung von Grenzübertrettskontrollen oder der Überwachung oder von Sicherheitskontrollen in der zweiten Kontrolllinie. Da mit dem Mechanismus ein Überblick über die Lage in einem Mitgliedstaat angestrebt wird, enthält der Vorschlag die Klarstellung, dass mit dem Mechanismus die Überprüfung der Tätigkeiten der Einrichtungen und sonstigen

Stellen der Union unterstützt werden kann, soweit diese im Auftrag der Mitgliedstaaten Aufgaben wahrnehmen, um die operative Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu fördern. Es wird also nicht das Ziel verfolgt, diese Einrichtungen und sonstigen Stellen als solche zu bewerten. Die Überprüfung dieser Tätigkeiten wird in die Evaluierung der Mitgliedstaaten eingebunden, ähnlich wie es derzeit der Fall ist, wenn die Teams z. B. bei den Evaluierungen im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik die Tätigkeiten der privaten Unternehmen (externe Dienstleister), die an der Entgegennahme von Visumanträgen beteiligt sind, überprüfen, oder wenn die Teams im Bereich der Außengrenzen die Infrastruktur eines Flughafens überprüfen, der von einem privaten Unternehmen betrieben wird. Dieser Aspekt der Evaluierungen wird unbeschadet und unter uneingeschränkter Achtung der Zuständigkeiten durchgeführt, die der Kommission und den einschlägigen Leitungsgremien der Einrichtungen und sonstigen Stellen übertragen werden. Sollten bei den Evaluierungen Mängel in Bezug auf Tätigkeiten festgestellt werden, die von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union oder in Zusammenarbeit mit ihnen durchgeführt werden, setzt die Kommission die entsprechenden Leitungsgremien davon in Kenntnis.

- Verlängerung des **Evaluierungszyklus von fünf auf sieben Jahre**, sodass die Mitgliedstaaten mindestens zweimal während des Siebenjahreszyklus evaluiert werden können. Dadurch würde auch ein ausgewogenerer, flexiblerer und strategischerer Einsatz aller verfügbaren Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente ermöglicht, sodass eine engere und gezieltere Überwachung der Mitgliedstaaten gewährleistet wäre.
- **Erweiterung der Formen und Methoden der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten.** Die geplanten regelmäßigen Besuche stellen nach wie vor die wichtigste Evaluierungsmethode dar, aber es besteht die Möglichkeit, den Anteil der unangekündigten Besuche zu erhöhen. Es wird auch möglich sein, ortsungebundene Evaluierungen und Überwachungstätigkeiten (z. B. per Videokonferenz) durchzuführen. „Thematische Evaluierungen“ werden in Zukunft immer wichtiger, wobei die Verpflichtung besteht, mindestens eine thematische Evaluierung pro Jahr durchzuführen. Bislang wurden nur zwei thematische Evaluierungen durchgeführt (eine bezogen auf nationale Strategien für das integrierte Grenzmanagement und eine zur Schengen-Zusammenarbeit vor Ort im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik). Die Bestimmungen über Überwachungstätigkeiten (erneute Besuche und ein neues Instrument mit der Bezeichnung „Überprüfungsbesuche“) werden klarer und flexibler gestaltet.
- **Unangekündigte Evaluierungen bedürfen in der Regel keiner vorherigen Benachrichtigung.** Auf diese Weise könnte das Potenzial unangekündigter Evaluierungen besser genutzt werden, insbesondere von Evaluierungen zur Untersuchung der Einhaltung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, vor allem bei Hinweisen auf Probleme, die sich erheblich auf das Funktionieren des Schengen-Raums auswirken, oder bei schwerwiegenden Vorwürfen von Grundrechtsverletzungen. Für unangekündigte Besuche, die dazu dienen, die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten „stichprobenartig“ zu überprüfen, wird es weiterhin eine eingeschränkte vorherige Benachrichtigung geben. Unangekündigte Besuche werden nicht geplant und können je nach den Umständen auch kurzfristig organisiert werden.
- **Die jährlichen Berichte über die Ergebnisse der durchgeführten Evaluierungen und der Stand der von den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Verordnung**

ergriffenen Abhilfemaßnahmen sollten Teil des jährlichen „Berichts zum Stand von Schengen“ sein. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass bei der politischen Debatte umfassend auf alle Elemente der komplexen Architektur eingegangen wird, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums unterstützen. Zu diesem Zweck wird die Kommission den „Bericht zum Stand von Schengen“ wieder annehmen, der als Grundlage für den Dialog auf dem kürzlich eingerichteten Schengen-Forum dienen soll. Die Schengen-Evaluierungen, die Lage in Bezug auf Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen und der Stand der Umsetzung der Empfehlungen werden ein wichtiger Teil dieses Berichts sein.

2) ***Straffung und Vereinfachung der Verfahren, um den Prozess wirksamer und effizienter zu gestalten und den Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken***

- **Erhebliche Beschleunigung des Evaluierungsprozesses mit klaren Verfahrensfristen.** Grundsätzlich nimmt die Kommission die Evaluierungsberichte und die Empfehlungen in einem einzigen Rechtsakt **innerhalb von vier Monaten** nach den Evaluierungstätigkeiten an (wenn bei der Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, geschieht dies noch schneller). Dadurch würde nicht nur mehr Klarheit hinsichtlich des kausalen Zusammenhangs zwischen den Ergebnissen des Berichts und den Empfehlungen geschaffen, sondern auch der Prozess beschleunigt. So würden Verzögerungen bei der Annahme von Empfehlungen vermieden, die derzeit im Rahmen eines zweistufigen Beschlussfassungsprozesses erfolgt (d. h. Annahme der Evaluierungsberichte durch die Kommission und Annahme der Empfehlungen durch den Rat). Die uneingeschränkte Einbeziehung des Rates in den Evaluierungsprozess und die Veröffentlichung von Empfehlungen bleibt durch das Prüfverfahren (befürwortende Stellungnahme des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und über den einzigen Rechtsakt abstimmen, der sowohl die Ergebnisse der Evaluierung als auch die Empfehlungen enthält) gewährleistet.
- **Verstärkung des Drucks unter den Mitgliedstaaten, indem die Entscheidungsbefugnisse des Rates auf politisch bedeutsame Fälle ausgerichtet werden und seine Rolle bei Folgemaßnahmen und der Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen verstärkt wird.** Das derzeitige zweistufige Verfahren sollte ursprünglich die politischen Diskussionen auf Ratsebene fördern und im Falle schwerwiegender Mängel oder bei mangelnder Umsetzung der Empfehlungen durch einen Mitgliedstaat den Druck unter den Mitgliedstaaten erhöhen. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch deutlich gezeigt, dass das angestrebte Ziel durch die Anwendung dieses Ansatzes in allen Fällen und für alle Berichte nicht erreicht wurde, sondern den Prozess erheblich verlängert und komplexer gestaltet hat, wodurch seine Wirksamkeit beeinträchtigt wurde.

Die Mitgliedstaaten sind bereits stark in den Evaluierungsprozess (Durchführung von Evaluierungen mit der Kommission, gemeinsame Erstellung der Evaluierungsberichte und Entwürfe der Empfehlungen) sowie in das Verfahren der Annahme des Evaluierungsberichts im Rahmen des Prüfverfahrens des Ständigen Ausschusses eingebunden. Außerdem sind die meisten Aspekte, die bei den Evaluierungen festgestellt werden, eher technischer als politischer Natur. Die hohe Arbeitsbelastung des Rates (Prüfung von 40 Berichten pro Jahr und anschließende Durchführungsbeschlüsse des Rates mit Hunderten von Empfehlungen) und die sehr ausführliche und örtlich begrenzte Art der Empfehlungen haben dafür gesorgt, dass

keine wirkliche Diskussion möglich war. Die Fünfjahresüberprüfung hat gezeigt, dass die Tatsache, dass der Rat die Empfehlungen in jedem Fall annimmt, nicht den erwarteten Druck unter den Mitgliedstaaten erzeugt hat, und dass der Mechanismus keine Grundlage für eine politische Diskussion über den Stand des Schengen-Raums bildete. Selbst wenn im Rahmen des Mechanismus schwerwiegende Mängel festgestellt wurden, kamen die Beratungen über die Ergebnisse nur einmal auf Ministerebene zustande. Darüber hinaus spielt der Rat bei der Umsetzung der Folgemaßnahmen und der Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne der Mitgliedstaaten nur eine sehr begrenzte Rolle.

Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung sollen diese Schwachstellen behoben werden, indem sichergestellt wird, dass der Rat in den Fällen, in denen er den größten Mehrwert und die größte Wirkung für die Steuerung der politischen Diskussion über Fragen von allgemeinem Interesse für das Funktionieren des Schengen-Raums sieht, Empfehlungen annimmt. Dies gilt für die folgenden Fälle: thematische Evaluierungen, „erstmalige Evaluierungen“ (bei der Entscheidung, ob ein Mitgliedstaat bereit ist, den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang oder in einem bestimmten Bereich anzuwenden) sowie im Falle eines schwerwiegenden Mangels mit dem Ziel, den Druck unter den Mitgliedstaaten zu erhöhen und die politischen Diskussionen auf Ratsebene auszuweiten. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die Verfahren für Fälle eher technischer Art zu vereinfachen.

Mit dem Vorschlag wird auch die Rolle des Rates in Bezug auf Folgemaßnahmen und die Überwachung der Fortschritte in diesen Fällen erheblich gestärkt, indem auch ein Eskalationsmechanismus für den Fall vorgesehen wird, dass keine Fortschritte erzielt werden. Insbesondere im Falle eines schwerwiegenden Mangels wird der Rat Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen setzen und die Häufigkeit der Fortschrittsberichte des betreffenden Mitgliedstaats festlegen, der wiederum diese Fortschrittsberichte sowohl der Kommission als auch dem Rat vorlegen muss. Der Rat wird aufgefordert, nach dem erneuten Besuch zum Bericht der Kommission sowie zum Abschluss der Aktionspläne Stellung zu nehmen. Für den Abschluss von Aktionsplänen im Zusammenhang mit „erstmaligen Evaluierungen“ gelten ähnliche Bestimmungen.

Ferner wird dem Rat in allen Fällen eine größere Rolle in der Überwachungsphase zuteil: In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass die Kommission das Europäische Parlament und den Rat mindestens zweimal jährlich über den Stand der Umsetzung der Aktionspläne unterrichtet. Des Weiteren wird die Kommission jährlich einen umfassenden Bericht über die durchgeführten Evaluierungen annehmen, der vom Rat im Hinblick auf die Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu diesem Thema erörtert werden sollte. Schließlich wird die Kommission den Rat unterrichten, wenn ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung des Aktionsplans keine angemessenen Fortschritte erzielt.

- Verschärfung und beschleunigte Umsetzung der Bestimmungen in Bezug auf Fälle, in denen bei Evaluierungen ein **schwerwiegender Mangel** festgestellt wird: Es wird ein **beschleunigtes Verfahren** für einen schwerwiegenden Mangel eingeführt, um dafür Sorge zu tragen, dass die festgestellten Mängel umgehend behoben werden. Mit dem Vorschlag wird die Begriffsbestimmung für den Ausdruck „schwerwiegende Mängel“, der derzeit in dem Leitfaden für Schengen-Evaluierungen enthalten ist, in den normativen Text aufgenommen, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen und ein gemeinsames Verständnis des Konzepts zu

gewährleisten. **Der evaluierte Mitgliedstaat muss** noch vor der Annahme des Berichts **unverzüglich mit der Durchführung von Maßnahmen zur Behebung des Mangels beginnen** und die Kommission und die Mitgliedstaaten umgehend über die ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis setzen. Bei schwerwiegenden Mängeln sollten die Empfehlungen vom Rat innerhalb von **zweieinhalb Monaten nach Beendigung der Evaluierungstätigkeiten** angenommen werden. Spätestens ein Jahr nach der Evaluierung findet ein erneuter Besuch statt, um die Umsetzung von Abhilfemaßnahmen zu überprüfen (je nach den vom Rat festgelegten Fristen für die Umsetzung von Abhilfemaßnahmen könnte dies auch früher erfolgen). Die Kommission wird den Rat und das Europäische Parlament umgehend über das Vorliegen eines schwerwiegenden Mangels unterrichten, damit eine genaue politische Kontrolle erfolgen kann, wie oben dargelegt.

- **Streichung und Vereinfachung von Bestimmungen, mit denen unnötige prozedurale Hürden geschaffen werden.** Gemäß dem Vorschlag müssen die Evaluierungsberichte nicht mehr als Verschlussachen des Geheimhaltungsgrads „RESTREINT EU/EU RESTRICTED“ eingestuft werden. Durch diese Änderung werden mehr Transparenz, eine Vereinfachung und eine Beschleunigung des Prozesses erreicht, da die Berichte schneller bearbeitet werden können und ihre Übermittlung an die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament erleichtert wird.¹² Evaluierungsberichte würden dennoch als „vertraulich“¹³ behandelt werden und die Mitgliedstaaten hätten weiterhin die Möglichkeit, den Geheimhaltungsgrad zu beantragen. Durch den Vorschlag würde die **Bewertung der Angemessenheit** der Aktionspläne der Mitgliedstaaten vereinfacht: Die Kommission wird keine Mitteilung über die Bewertungen mehr annehmen, sondern dem betreffenden Mitgliedstaat (und dem Rat) weiterhin ihre Bemerkungen mitteilen, z. B. im Rahmen eines Verwaltungsschreibens. Schließlich würde der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten durch eine geringere **Häufigkeit der Folgeberichte** (Artikel 16 Absätze 3 und 4) verringert, da alle sechs Monate statt wie bisher alle drei Monate ein Fortschrittsbericht vorgelegt werden müsste.

3) *Verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechte im Rahmen des Schengen-Besitzstands*

- Zunehmend **verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands** (zusätzlich zum Datenschutz, der als spezifischer Politikbereich bewertet wird) im Rahmen des Mechanismus, einschließlich einer häufigeren Vorlage von Risikoanalysen durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA); verstärkter Verweis auf die Grundrechte in der Bestimmung über Schulungen und Aufnahme einer spezifischen Bestimmung in die Verordnung über die Verwendung der **von Dritten vorgelegten Nachweise**, einschließlich nationaler Überwachungsmechanismen, sowie die Möglichkeit, unangekündigte Evaluierungen ohne vorherige Benachrichtigung durchzuführen, wenn es Hinweise auf schwerwiegende Grundrechtsverletzungen gibt.

¹² Das Europäische Parlament und nichtstaatliche Organisationen forderten einen einfacheren Zugang zu den Evaluierungsberichten.

¹³ Insbesondere im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

4) *Optimierung der Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen für gezieltere, strategische und maßgeschneiderte Evaluierungen*

- **Bildung eines Pools an Sachverständigen.** Derzeit fordert die Kommission die Mitgliedstaaten vor jeder Evaluierung (drei Monate vor der jeweiligen spezifischen Evaluierung) auf, Sachverständige zu benennen. Dies ist sehr zeitaufwendig, und die Mitgliedstaaten sind nicht immer in der Lage, eine ausreichende Anzahl qualifizierter Sachverständiger zu benennen, da beim derzeitigen Verfahren nur sehr wenig Zeit für die Planung bleibt. In solchen Fällen muss die Kommission die Aufforderungen zur Benennung von Sachverständigen für Evaluierungen mehrmals verlängern. Darüber hinaus besteht ein chronischer Fachkräftemangel in bestimmten Politikbereichen.

Diese Vorgehensweise wird durch eine jährliche Aufforderung zur Benennung von Sachverständigen für einen Pool ersetzt. Die Mitgliedstaaten müssen für jeden im mehrjährigen Evaluierungsprogramm genannten Politikbereich (z. B. Visumpolitik, Außengrenzenmanagement, Rückkehr, Datenschutz) mindestens einen Sachverständigen pro Jahr benennen und sicherstellen, dass diese für Evaluierungen zur Verfügung stehen. Die Kommission wird die Auswahl der Sachverständigen für den Pool bestätigen und eine Liste der Mitglieder des Pools führen und auf dem neuesten Stand halten. Der Pool bildet dann die wichtigste Quelle für die mit der Schengen-Evaluierung befassten Fachkräfte für spezifische Evaluierungen (d. h. die Zusammenstellung von Teams für spezifische Evaluierungen) und wird auch die Organisation von unangekündigten Besuchen erheblich erleichtern. Bei der Zusammenstellung der Teams wird den Kapazitäten der nationalen Verwaltungen sowie der Notwendigkeit, ein geografisch ausgewogenes Team zu bilden, gebührend Rechnung getragen. Eine Benennung für den Pool bedeutet nicht, dass jeder Sachverständige des Pools jederzeit eingesetzt wird. Durch den Pool wird sichergestellt, dass die Teams auf unkompliziertere Art und Weise zusammengestellt werden. Zudem ermöglicht er sowohl für die Kommission als auch für die Sachverständigen der Mitgliedstaaten mehr Vorhersehbarkeit und Flexibilität, da die Planung der Evaluierungen frühzeitig an alle Mitgliedstaaten verteilt wird. Vor jeder Evaluierung kann sich die Kommission direkt an einzelne Mitglieder des Pools wenden, um Teams zusammenzustellen, wodurch das Verfahren erheblich beschleunigt und vereinfacht wird. Bei der Zusammenstellung der spezifischen Teams sollte die Kommission auch für eine möglichst ausgewogene geografische Verteilung sorgen. Wenn für eine bestimmte Evaluierung ein bestimmtes Profil benötigt wird und kein Sachverständiger aus dem Pool mobilisiert werden kann, kann die Kommission nach wie vor auf spezifische Aufforderungen zur Benennung von Sachverständigen zurückgreifen. Durch die Bildung eines Pools an Sachverständigen würde es auf lange Sicht möglich, ein interdisziplinäres Team zu bilden, das alle einschlägigen Bereiche des Schengen-Besitzstands evaluiert.

- **Verstärkte Zusammenarbeit mit Frontex, der EU-Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA), Europol, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB).** Gemäß dem Vorschlag soll die Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit beruhen, sodass auch diese Agenturen und Einrichtungen die im Rahmen des Evaluierungsprozesses gesammelten Informationen nutzen können. Außerdem erhält die Kommission von

den Einrichtungen und Agenturen ein breiteres Spektrum an Informationen und Risikoanalyseprodukten.

Zudem werden durch den Vorschlag die **Synergien mit den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen verbessert**, die von Agenturen und Einrichtungen der Union umgesetzt werden. In den letzten Jahren wurden auf EU- und nationaler Ebene weitere Qualitätssicherungs- und Überwachungsmechanismen eingerichtet, die den Mechanismus ergänzen können. Mit dem Vorschlag sollen die Kohärenz erhöht und Synergien mit den Tätigkeiten von Frontex und insbesondere dem Prozess der Schwachstellenbeurteilung geschaffen werden. Die von Frontex durchgeführte Schwachstellenbeurteilung ergänzt den Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus, um eine Qualitätssicherung auf Unionsebene zu gewährleisten und eine ständige Bereitschaft, auf jegliche Herausforderungen an den Außengrenzen zu reagieren, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die Schwachstellenbeurteilung bietet eine Momentaufnahme der operativen Kapazitäten eines Mitgliedstaats im Bereich der Außengrenzen mit dem Ziel, mögliche Schwachstellen im System zu identifizieren. Es handelt sich um einen zukunftsorientierten Ansatz zur Krisenprävention. Die Kommission gibt die Ergebnisse der Schwachstellenbeurteilungen an alle Mitglieder der zuständigen Teams bereits im Vorfeld einer Evaluierung gemäß Artikel 33 der Verordnung (EU) 2019/1896¹⁴ weiter und hat förmliche Kanäle für den Informationsaustausch mit Frontex eingerichtet. Zur weiteren Förderung von Synergieeffekten sind in dem Vorschlag spezifische Bestimmungen zur Sammlung möglichst umfassender Informationen im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung enthalten, um die Lage über das Funktionieren des Schengen-Raums besser zu erfassen. Dadurch sollen auch Doppelarbeit und widersprüchliche Empfehlungen weitestgehend vermieden werden.

Einschlägige Beispiele in anderen Politikbereichen, in denen aufgrund der im Vorschlag vorgesehenen neuen Bestimmungen verstärkt Synergien möglich sein werden, sind die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen („EMPACT“) oder die von der Kommission in Zusammenarbeit mit eu-LISA ausgeübte Aufsicht über die Vorbereitung der Mitgliedstaaten auf die Einführung einschlägiger IT-Systeme. Nationale Qualitätssicherungsmechanismen (die in der Verordnung (EU) 2019/1896 vorgesehen sind) könnten in Zukunft ebenso wichtig werden, und der Vorschlag bildet die Grundlage für die Gewährleistung von Synergien und Informationsaustausch. Darüber hinaus würden die Ergebnisse des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der im Rahmen des Vorschlags zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen ausgearbeitet wurde, bei den Evaluierungen Berücksichtigung finden.

In dem Vorschlag ist eine ehrgeizige Frist für die vollständige Anwendung der Verordnung vorgesehen (ab dem [1. September 2022]).

Die Analyse der Kommission, die in der diesem Vorschlag beigelegten Folgenabschätzung¹⁵ dargelegt und in Abschnitt 3 zusammengefasst ist, bildet die Grundlage für diesen Vorschlag für eine umfassende Überprüfung der Verordnung.

¹⁴ ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

¹⁵ SWD(2021) 119 final.

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

Dieser Vorschlag flankiert die Mitteilung mit dem Titel „A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area“ (Strategie für einen voll funktionsfähigen und widerstandsfähigen Schengen-Raum)¹⁶, in der ein umfassendes Konzept vorgestellt wird, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gegenüber allen künftigen Herausforderungen und Bedrohungen zu stärken und widerstandsfähiger zu machen.

Der Mechanismus sollte einen soliden Rechtsrahmen bieten, der sämtliche sich entwickelnden Rechtsvorschriften abdeckt, die für das Funktionieren des Schengen-Raums unerlässlich sind. In diesem Zusammenhang besteht eines der spezifischen Ziele des Vorschlags darin, die strategische Ausrichtung des Evaluierungs- und Überwachungsprozesses zu verstärken. Dies setzt voraus, dass die **Kohärenz mit bestehenden und künftigen Bestimmungen, die Teil des Schengen-Besitzstands sind, gewährleistet ist**. Zu diesem Zweck sollte der Mechanismus an den sich entwickelnden Anwendungsbereich des einschlägigen EU-Rechts angepasst werden. In den letzten Jahren hat die Union mehrere Initiativen ins Leben gerufen, mit denen der Schengen-Raum gestärkt und widerstandsfähiger gemacht werden sollte. Diese Änderungen umfassen mehrere neue Elemente, insbesondere in Bezug auf das Außengrenzenmanagement. Neben dem Schengener Informationssystem und dem Visa-Informationssystem wird das Außengrenzenmanagement bis Ende 2023 durch neue IT-Systeme wie das Einreise-/Ausreisensystem der EU¹⁷ und das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)¹⁸ gestützt. Darüber hinaus wird die Interoperabilität¹⁹ zwischen einschlägigen Datenbanken sichergestellt. Überdies werden die Annahme eines Vorschlags für einen Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion²⁰ sowie die Annahme des Vorschlags für eine Änderung des Schengener Grenzkodex²¹, mit dem die aus der COVID-19-Pandemie und aus den Verhandlungen über den Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex von 2017 gewonnenen Erkenntnisse beleuchtet werden sollen, im Verlauf des Jahres 2021 bedeutende Initiativen sein, mit denen die Sicherheit erhöht und die Integrität des Schengen-Raums wiederhergestellt werden.

Die Rolle der Agenturen der EU, die an der Anwendung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, hat weiter an Bedeutung gewonnen. Die Einrichtung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Jahr 2019, einschließlich der Einrichtung einer ständigen Reserve von 10 000 Grenzbeamten bis 2027, war ein wichtiger Schritt hin zu einer echten europäischen Kontrolle der Außengrenzen und der schrittweisen Schaffung eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems. Das Mandat von Europol wird derzeit nach einem Vorschlag der Kommission vom 9. Dezember 2020²² gestärkt.

Wie oben dargelegt, umfassen einige der Rechtsakte in den verschiedenen vom Mechanismus abgedeckten Politikbereichen eigene **Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente auf europäischer oder nationaler Ebene**. Daher müssen **Synergien geschaffen und sichergestellt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden** und die sektoralen Überwachungsinstrumente bestmöglich zu nutzen. Dieses Zusammenwirken beizubehalten und abzustimmen ist ein wichtiges Element dieses Vorschlags. Diesbezüglich enthält der

¹⁶ COM(2021) 277 final.

¹⁷ Verordnung (EU) 2017/2226 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

¹⁸ Verordnung (EU) 2018/1240 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1).

¹⁹ Verordnung (EU) 2019/817 (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27).

²⁰ COM(2020)605 final vom 24.7.2020.

²¹ Verordnung (EU) 2016/399 (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

²² COM(2020) 796 final.

Vorschlag Bestimmungen zur weiteren Verbesserung der Kohärenz, insbesondere mit den Tätigkeiten von Frontex und dem Prozess der Schwachstellenbeurteilungen. Der Mechanismus und seine Empfehlungen sollten die Empfehlungen im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung ergänzen. Einschlägige Beispiele in anderen Politikbereichen, in denen verstärkte Synergien möglich sein werden, sind EMPACT (vorrangige Maßnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit) oder der Beauftragte für Grundrechte bei Frontex (Überwachung der Einhaltung der Grundrechte an den Außengrenzen durch Frontex). Nationale Qualitätssicherungsmechanismen (die gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 gefordert werden), die „nationale“ Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen sind, könnten in Zukunft ebenso wichtig werden. Darüber hinaus würden die Ergebnisse des nationalen unabhängigen Überwachungsmechanismus, der im Rahmen des Vorschlags zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen²³ ausgearbeitet wurde, bei den Evaluierungen Berücksichtigung finden.

Bei der Ausarbeitung des Vorschlags wurde darauf geachtet, dass er mit den bestehenden Bestimmungen in diesem Politikbereich (d. h. den unter den Schengen-Besitzstand fallenden Politikbereichen) im Einklang steht. Zudem wurden laufende oder geplante Initiativen, die noch nicht in Kraft sind, gebührend berücksichtigt. Insgesamt kann die Initiative die Wirksamkeit des in den Strategien der Kommission vorgeschlagenen ganzheitlichen Ansatzes stärken und die Komplementarität aller Instrumente, die im Rahmen neuer gesetzgeberischer Anstrengungen entwickelt werden, steigern, indem die verschiedenen Politikbereiche besser miteinander verknüpft werden.

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

Der Vorschlag steht mit den Zielen und Initiativen, die im Rahmen der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion in Betracht gezogen werden und über den Schengen-Besitzstand hinausgehen, z. B. mit dem Vorschlag zur Vertiefung des automatisierten Austauschs wichtiger Datenkategorien im Rahmen der „Prümer Beschlüsse“²⁴, sowie mit den künftigen Initiativen im Rahmen der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität für den Zeitraum 2021–2025²⁵ im Einklang. Er entspricht auch den Initiativen, die im neuen Migrations- und Asylpaket²⁶ enthalten sind.

Über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinaus trägt der Schengen-Raum zum Funktionieren des Binnenmarkts bei; seine Schaffung hat der europäischen Gesellschaft²⁷ in vielen Bereichen – vom Handel über Beschäftigung, Bildung, Kultur, Tourismus, Verkehr und darüber hinaus – soziale und wirtschaftliche Vorteile gebracht. Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit des Mechanismus und folglich zur Verbesserung des Funktionierens des Schengen-Raums stehen zwangsläufig auch im Einklang mit den Zielen dieser Politikbereiche. Die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Umbrüche haben im Vergleich zu allen anderen Krisen zuvor gezeigt, wie wichtig es ist, die Integrität des Schengen-Raums zu wahren. Ein gut funktionierender Schengen-Raum ist für die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise unerlässlich.

²³ COM(2020) 612 final; siehe Artikel 7.

²⁴ Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI.

²⁵ SWD(2021) 74 final vom 14.4.2021.

²⁶ COM(2020) 605 final.

²⁷ Im Jahr 2016 wurde geschätzt, dass die vollständige Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen unmittelbare direkte Kosten in Höhe von 5 bis 18 Mrd. EUR pro Jahr verursachen würde (COM(2016) 120 final, S. 3).

Ein solider und wirksamer Mechanismus wird dazu beitragen – so auch zu den positiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen, die der Schengen-Raum für die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in ganz Europa mit sich gebracht hat.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). In Artikel 70 ist insbesondere die Befugnis des Rates vorgesehen, auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zu erlassen, mit denen Einzelheiten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vornehmen. Mit dem Vorschlag wird die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 aufgehoben und ersetzt, die auch auf dieser Bestimmung des Vertrags beruht.

Im Einklang mit der Stellungnahme²⁸ des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, die dem Vorschlag beigelegt ist, ist der Vorschlag dem Europäischen Parlament zur Konsultation vorzulegen, damit seine Stellungnahme vor der Annahme eines endgültigen Textes berücksichtigt werden kann. Er ist jedoch nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Artikel 70 AEUV bildet insbesondere die Rechtsgrundlage für Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vornehmen. Dieser Vorschlag bringt zwar viele Änderungen mit sich, führt aber nicht zu einer grundlegenden Änderung der Ziele und des Anwendungsbereichs des Mechanismus. Der Vorschlag bleibt innerhalb der in Artikel 70 AEUV festgelegten Grenzen.

Mit dem Vorschlag wird das Ziel verfolgt, den bereits bestehenden Mechanismus weiterzuentwickeln, zu verbessern und wirksamer zu gestalten. Die im Jahr 2020 durchgeführte Überprüfung der Verordnung hat gezeigt, dass ein robuster Mechanismus auf Unionsebene erforderlich ist. Der Mehrwert des Mechanismus für die Union ergibt sich nach wie vor in erster Linie aus den geteilten Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Dies schafft eine solide Grundlage für gegenseitiges Vertrauen. Mit auf Unionsebene durchgeführten Evaluierungen kann sichergestellt werden, dass Mängel, die sich aus Asymmetrien, Abweichungen und einer mangelhaften Anwendung des Schengen-Besitzstands ergeben und andernfalls die Integrität des Schengen-Raums gefährden könnten, rechtzeitig erkannt werden. Darüber hinaus schafft der unter den Mitgliedstaaten erzeugte Druck den notwendigen Anreiz, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Mängel rasch beheben, insbesondere im Falle schwerwiegender Mängel.

Ferner wird mit der Initiative dem Subsidiaritätsprinzip gebührend Rechnung getragen, indem die Grundlage für eine bessere Koordinierung mit den im Rahmen der nationalen Qualitätssicherungs- und Überwachungsmechanismen durchgeführten Evaluierungen geschaffen wird. Eines der Ziele besteht darin, den Schwerpunkt des Mechanismus auf Mängel zu verlagern, die sich negativ auf das reibungslose Funktionieren des Schengen-

²⁸ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 37.

Raums insgesamt auswirken können. Fragen von begrenzter Tragweite sollten eher auf nationaler Ebene behandelt werden. Dieser Ansatz steht auch im Einklang mit der Verordnung (EU) 2019/1896, mit der die Entwicklung nationaler Qualitätssicherungsmechanismen im Rahmen der Komponenten des europäischen integrierten Grenzmanagement unterstützt wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Gesetzesänderungen erforderlich sind, um die bei der Überprüfung festgestellten und in der Folgenabschätzung weiter untersuchten Mängel wirksam zu beheben.

- **Verhältnismäßigkeit**

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich und formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Die vorgeschlagene Form muss sicherstellen, dass das Ziel erreicht und der Rechtsakt möglichst wirksam umgesetzt wird.

Der Mechanismus wurde 2013 durch eine Verordnung eingerichtet, da dieser spezielle Mechanismus, der auf Unionsebene umgesetzt und von der Kommission koordiniert wird, klare Vorschriften bezüglich der Zuständigkeiten und Verfahren erfordert. Die vorgeschlagene Initiative stellt eine Überarbeitung einer Verordnung dar und muss daher auch in Form einer Verordnung erfolgen.

Inhaltlich wurde in der begleitenden Folgenabschätzung (Abschnitt 7.3) die Verhältnismäßigkeit der wichtigsten neuen Aspekte untersucht.

Der Vorschlag zielt unter anderem darauf ab, den Evaluierungsprozess zu straffen, indem der derzeitige zweistufige Beschlussfassungsprozess vereinfacht wird, sodass die Kommission grundsätzlich nicht nur die Evaluierungsberichte, sondern auch die Empfehlungen im Wege eines einzigen Durchführungsrechtsakts annehmen würde (derzeit nimmt die Kommission den Bericht und einen Vorschlag für Empfehlungen des Rates an). Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass das Verfahren durch die Annahme von Empfehlungen durch den Rat erheblich in die Länge gezogen wird (durchschnittlich zwei bis drei Monate), während die übermäßige Arbeitsbelastung die Möglichkeiten des Rates einschränkt, den erforderlichen Druck unter den Mitgliedstaaten zu schaffen und allgemeine Diskussionen über den Stand des Schengen-Raums zu führen. Mit dem überarbeiteten Ansatz sollen diese Schwachstellen angemessen behoben werden, indem sichergestellt wird, dass die Empfehlungen des Rates in den Fällen angenommen werden, die den größten Mehrwert und die größte Wirkung für die Steuerung der politischen Debatten über Fragen haben, die für das Funktionieren des Schengen-Raums von allgemeinem Interesse sind, und zwar bei erstmaligen Evaluierungen und schwerwiegenden Mängeln sowie thematischen Evaluierungen; gleichzeitig wird das Verfahren in Fällen eher technischer Art vereinfacht. Mit dem Vorschlag wird auch die Rolle des Rates bei der Umsetzung der Folgemaßnahmen und der Überwachung der Fortschritte in diesen Fällen erheblich gestärkt; hier ist auch ein Eskalationsmechanismus für den Fall vorgesehen, dass keine Fortschritte erzielt werden.

Abschließend ist festzustellen, dass keine der in dieser Initiative vorgeschlagenen Änderungen über das hinausgeht, was zur Erreichung der in Abschnitt 1 dargelegten Ziele erforderlich ist, und dass bei dem Vorschlag somit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Vielmehr werden mehrere Elemente des Vorschlags den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten und die Kommission verringern.

- **Wahl des Instruments**

Da mit der vorgeschlagenen Initiative ein bestehender Evaluierungsmechanismus, der durch eine Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013) eingerichtet wurde, überarbeitet und aktualisiert werden soll, wird auch sie die Form einer Verordnung annehmen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Kommission hat die Durchführung der Verordnung gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 überprüft und am 25. November 2020 einen Bericht und eine begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²⁹ vorgelegt. Wie in Abschnitt 1 erläutert, stellte dies den Ausgangspunkt für die Ausarbeitung des Vorschlags dar.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die Konsultation der interessierten Kreise wird in der diesem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung³⁰ ausführlich behandelt. Die Interessenträger befürworten im Allgemeinen eine Stärkung des Mechanismus, um seine Wirksamkeit zu erhöhen und sicherzustellen, dass er an die jüngsten Entwicklungen in der Gesetzgebung angepasst werden und neuen Herausforderungen begegnen kann.

- **Folgenabschätzung³¹**

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten und der Ergebnisse einer breit angelegten Konsultation der Interessenträger hat die Kommission vier politische Optionen ausgearbeitet, die jeweils eine Reihe von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele umfassen. Option 1 umfasst lediglich operative Maßnahmen, um die Umsetzung an den aktuellen Bedarf anzupassen. Option 2 sind gezielte legislative Änderungen der Verordnung zur Klärung des Anwendungsbereichs spezifischer Bestimmungen, um die Rechtssicherheit in Bezug auf die Pflichten der verschiedenen beteiligten Akteure zu erhöhen und die bestehenden Verfahren zu straffen und zu vereinfachen. Option 3 ist ein ehrgeizigerer Ansatz, mit dem die ersten beiden Optionen vereinfacht und die Funktionsweise des Mechanismus erheblich geändert würde. Option 4 ist ein kombinierter Ansatz, der je nach Interventionsbereich Elemente aus den verschiedenen Optionen enthält. Diese Optionen bauen aufeinander auf und sind in den meisten Fällen je nach dem Grad des Ehrgeizes eher kumulativ als alternativ. Das bevorzugte Maßnahmenpaket (Option 4) enthält eine Reihe von Maßnahmen aus den Optionen 1, 2 und 3.

Spezifisches Ziel 1: Lücken bei den Evaluierungsergebnissen vermeiden und die strategische Ausrichtung verstärken

Die bevorzugte Option besteht darin, den derzeitigen Anwendungsbereich, der sämtliche Aspekte des Schengen-Besitzstands abdeckt, beizubehalten und gleichzeitig die vorrangigen Politikbereiche an die neuen Gegebenheiten anzupassen, indem die Programmplanung flexibler gestaltet und der Evaluierungszyklus von fünf auf sieben Jahre ausgedehnt wird.

²⁹ Siehe die Fußnoten 6 und 7.

³⁰ Siehe insbesondere Anhang 2 der Folgenabschätzung.

³¹ Die Zusammenfassung der Folgenabschätzung und die positive Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle sind abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/?lang=en>.

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mechanismus auf Fragen, die über den Schengen-Besitzstand hinausgehen (z. B. auf den Bereich der Asylpolitik), wurde insbesondere aus rechtlichen, aber auch aus politischen Gründen verworfen, da eine solche Option von vielen Mitgliedstaaten nicht unterstützt wurde. Die derzeitige Gliederung der Evaluierungen nach Politikbereichen wird auch beibehalten, allerdings würde sie flexibler gestaltet werden. Es wurde festgestellt, dass die Umstellung auf eine allumfassende Evaluierung pro Mitgliedstaat in der Praxis nicht auf Anhieb machbar ist (aber mittelfristig angestrebt wird). Es werden jedoch ehrgeizige Gesetzesänderungen in Bezug auf die Formen und Methoden von Evaluierungen und Überwachungstätigkeiten vorgeschlagen, um die verfügbaren Instrumente zu erweitern und die Kriterien und Bedingungen für deren Einsatz zu klären: systematische thematische Evaluierungen, zwei Arten von unangekündigten Besuchen mit oder ohne Benachrichtigung 24 Stunden vorab je nach Zweck und zwei Arten von erneuten Besuchen („erneuter Besuch bei schwerwiegenden Mängeln“ und „Überprüfungsbesuche“).

Spezifisches Ziel 2: *Straffung der Rollen und Aufteilung der Zuständigkeiten sowie Vereinfachung der Prozesse und Verfahren*

Das bevorzugte Maßnahmenpaket enthält Änderungen zur Beschleunigung von Prozessen und zur Vereinfachung der Verfahren sowie ehrgeizige rechtliche Anpassungen zur Änderung des Beschlussfassungsprozesses. Die grundsätzliche Aufhebung der Geheimhaltung der Evaluierungsberichte, die Festlegung rechtsverbindlicher Fristen für die Annahme der Evaluierungsberichte und Empfehlungen, die vereinfachte Bewertung der Aktionspläne durch die Kommission und die geringere Häufigkeit der Berichterstattungspflichten für die Mitgliedstaaten werden die Verfahren beschleunigen und vereinfachen und erfahren weitgehende Unterstützung von den Interessenträgern. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderung des Beschlussfassungsprozesses, wonach die Kommission sowohl die Evaluierungsberichte als auch die Empfehlungen annimmt (während die Rolle des Rates in den Fällen, die politisch am relevantesten sind, beibehalten wird), werden die Mitgliedstaaten weiterhin umfassend in die Annahme der Evaluierungsberichte und Empfehlungen im Rahmen des Prüfverfahrens einbezogen.

Spezifisches Ziel 3: *Verstärkte Umsetzung der Grundrechtsgarantien des Schengen-Besitzstands*

Die bevorzugte Option besteht darin, Änderungen einzuführen, um die Rechtssicherheit in Bezug auf grundrechtsrelevante Aspekte zu erhöhen und deren Bedeutung in den Vordergrund zu rücken. Es wird vorgeschlagen, einen Verweis auf die regelmäßige Vorlage von Risikoanalysen durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte aufzunehmen, den Verweis auf die Grundrechte in der Bestimmung über Schulungen zu verstärken, die Beteiligung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte an Besuchen für Evaluierungen zu erhöhen und einen speziellen Artikel über die Verwendung von Nachweisen, die von Dritten vorgelegt wurden, aufzunehmen.

Zusätzlich zu den oben genannten Elementen enthält der Vorschlag mehrere technische Änderungen, durch die die Wirksamkeit und Effizienz des Mechanismus erhöht werden sollen. Jede Maßnahme für sich genommen hat nur eine recht begrenzte positive Wirkung (weshalb sie nicht Gegenstand der Folgenabschätzung waren), aber die Gesamtauswirkungen dieser Maßnahmen sind positiv.

Spezifisches Ziel 4: *Optimierung der Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Einbindung der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union*

Das bevorzugte Maßnahmenpaket enthält rechtliche Änderungen, um das Verfahren der Benennung von Sachverständigen zu ändern, indem jährlich ein ständiger Pool von Sachverständigen geschaffen wird, der von der Kommission verwaltet wird; gleichzeitig wird Flexibilität bei der Bestimmung der Größe der Teams gewährt. Außerdem werden durch die vorgeschlagenen Änderungen die Beiträge auf ein Maximum erhöht und die Koordinierung mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie anderen Qualitätssicherungsmechanismen verbessert, und zwar durch eine bessere Risikoanalyse, eine intensivere Koordinierung und eine verstärkte Beteiligung durch neue rechtliche Verpflichtungen. Diese Maßnahmen stießen bei den Interessenträgern auf breite Zustimmung.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten, die Kommission und den Rat wird durch verschiedene Elemente des Vorschlags verringert, insbesondere in der Beschlussfassungsphase (da der Rat nicht in allen Fällen Empfehlungen aussprechen müsste) und in der Überwachungsphase, da nicht so häufig über die Umsetzung der Aktionspläne berichtet werden müsste und die Bewertung dieser Aktionspläne durch die Kommission vereinfacht würde. Auch für die Evaluierungsphase werden vereinfachte und schnellere Verfahren vorgeschlagen, und zwar in Bezug auf die Evaluierungsmethoden und -instrumente, die Zusammenstellung der Teams und die Annahme der Evaluierungsberichte. In der Folgenabschätzung wurden so weit wie möglich quantifizierte Schätzungen vorgelegt.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, und umfasst spezifische Gesetzesänderungen, um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Grundrechten klar durch den Mechanismus abgedeckt werden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Diesem Vorschlag ist ein Finanzbogen beigelegt. Die jährlichen Kosten der Kommission für die Durchführung des Mechanismus belaufen sich auf ca. 2 Mio. EUR. Dieses Ausgabenniveau wird beibehalten und für den Vorschlag ist keine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen, die der Kommission bereits zugewiesen wurden, erforderlich. Dies ist in erster Linie auf eine Reihe von Änderungen zurückzuführen, die zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Kommission führen, sowie auf die Bestimmungen, die gezieltere (und sogar kürzere) Evaluierungen mit kleineren Teams ermöglichen. Bei der Arbeit an der Folgenabschätzung stützte sich die Kommission auf den Grundsatz, dass die Effizienz und Wirksamkeit des Mechanismus gesteigert werden sollen, ohne dass zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich werden.

Die den Sachverständigen der Mitgliedstaaten entstehenden Kosten werden weiterhin erstattet; auch in dieser Hinsicht ist nicht mit einem Anstieg zu rechnen. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen wird mehr auf effizientere Art und Weise mit den gleichen Ressourcen erreicht.

5. WEITERE ANGABEN

- **Überwachung**

Die Kommission wird die Durchführung der Verordnung überprüfen und dem Rat und dem Europäischen Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Annahme aller

Evaluierungsberichte einen Bericht über die Evaluierungen vorlegen, die unter den ersten, auf sieben Jahre angelegten mehrjährigen Evaluierungszyklus nach der neuen Verordnung fallen.

Als Teil der Folgenabschätzung und in Übereinstimmung mit den Vorschriften für bessere Rechtsetzung wurde eine nicht erschöpfende Liste von qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgearbeitet, die für die Überprüfung verwendet werden sollen. Darüber hinaus ist die Kommission im Begriff, ein neues IT-Instrument zu entwickeln, um die Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten moderner zu gestalten. Dieses Instrument dürfte 2021 schon operationell sein.

- **Wirkung der verschiedenen Protokolle in den Anhängen zu den Verträgen und der mit Drittstaaten geschlossenen Assoziierungsabkommen**

Da die Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag in Kapitel 3 Titel V AEUV zu finden ist, gilt das System der „variablen Geometrie“, wie es in den Protokollen über die Position Dänemarks und Irlands und im Schengen-Protokoll vorgesehen ist. Es handelt sich bei dem Vorschlag daher um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Die Folgen für die verschiedenen Protokolle und Schengen-Assoziierungsabkommen müssen daher im Hinblick auf Dänemark und Irland, Island und Norwegen, und die Schweiz und Liechtenstein berücksichtigt werden. Ebenso sind die Auswirkungen auf die verschiedenen Beitrittsakten zu prüfen. Die genaue Lage in den einzelnen betroffenen Staaten wird in den endgültigen Erwägungsgründen dieses Vorschlags dargelegt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Vergleich der einzelnen Artikel mit den Bestimmungen der geltenden Verordnung:

Artikel 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

Der Artikel bleibt im Wesentlichen unverändert, verdeutlicht aber den Zweck des Mechanismus (sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Bestimmungen effektiv anwenden, auf die sich der Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen stützt). Absatz 3 wurde in Artikel 15 verschoben („Sachverständige der Mitgliedstaaten“).

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Um für Rechtsklarheit zu sorgen und die Lesbarkeit der Verordnung zu verbessern, wurde eine Reihe neuer Begriffsbestimmungen hinzugefügt. Die Bestimmung des Begriffs „schwerwiegender Mangel“ wird hinzugefügt, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen und ein einheitliches Verständnis des Begriffs zu gewährleisten. Die Begriffsbestimmung beruht auf derjenigen, die derzeit im „Leitfaden für die Schengen-Evaluierung“ der Kommission verwendet wird. Der Artikel enthält auch Begriffsbestimmungen für die Begriffe „erstmalige Evaluierung“, „regelmäßige Evaluierung“, „unangekündigte Evaluierung“, „thematische Evaluierung“, „Besuch“, „erneuter Besuch“, „Überprüfungsbesuch“, „Evaluierungstätigkeit“ und „Team“.

Artikel 3 – Zuständigkeiten und Pflicht zur Zusammenarbeit

Es werden keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Die neuen Absätze 4 und 5 wurden aus Artikel 13 in diesen Artikel verschoben, da sie im Wesentlichen Zuständigkeiten für die Mitgliedstaaten und die Kommission enthalten.

Artikel 4 – Formen der Evaluierung

Aus Gründen der Klarheit werden in dem Artikel die Begriffsbestimmungen ergänzt, indem die Formen der Evaluierung aufgelistet und die Bedingungen für unangekündigte Evaluierungen und thematische Evaluierungen festgelegt werden.

Artikel 5 – Formen der Überwachungstätigkeiten

Im Interesse der Klarheit werden die Formen der Überwachungstätigkeiten in diesem Artikel aufgeführt.

Artikel 6 – Evaluierungs- und Überwachungsmethoden

Entsprechend werden in dem Artikel aus Gründen der Klarheit die Methoden aufgeführt, die für Evaluierungen und Überwachungstätigkeiten zu verwenden sind, d. h. (angekündigte und unangekündigte) Besuche, Fragebögen und andere ortsungebundene Methoden, z. B. Videokonferenzen. Es wird festgelegt, dass diese Methoden unabhängig voneinander oder in Kombination miteinander verwendet werden können.

Artikel 7 – Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union

In diesem neuen Artikel wird die Bedeutung einer engmaschigen Zusammenarbeit mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an der Anwendung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind (insbesondere Frontex, eu-LISA und Europol), unterstrichen. Es wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit verwiesen, auch die Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu verstärken. Auf der Grundlage dieses Artikels wird die Kommission (weiterhin) einschlägige Informationen, statistische Daten und Risikoanalysen von diesen Einrichtungen und sonstigen Stellen anfordern. Der Informationsaustausch beruht auf Gegenseitigkeit: In einem weiteren Artikel (Artikel 10) ist vorgesehen, dass die Kommission ihnen Einzelheiten der Evaluierungsberichte, Aktionspläne und aktuelle Informationen über die Umsetzung der Aktionspläne übermitteln kann, um Synergien zu verstärken und Doppelarbeit zu vermeiden.

Artikel 8 – Zusammenarbeit mit Frontex

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine angepasste Version von Artikel 7 der geltenden Verordnung, in dem der Entwicklung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache Rechnung getragen wird.

Artikel 9 – Zusammenarbeit mit Europol

Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission zur Änderung der Europol-Verordnung³² enthält der Artikel einen Querverweis auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe s der Verordnung (EU) 2016/794³³, wonach Europol die Durchführung dieser Verordnung mit Fachwissen, Analysen, Berichten und anderen einschlägigen Informationen zu unterstützen hat. Der Text ist noch nicht angenommen.

Artikel 10 – Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten

Um die strategische Ausrichtung zu verstärken und gezieltere Evaluierungskonzepte zu entwickeln, werden in dem Artikel verstärkte Synergien mit den einschlägigen Mechanismen und Plattformen der EU-Agenturen und der nationalen Verwaltungen gefordert, z. B. der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen („EMPACT“) oder der von eu-LISA ausgeübten Aufsicht über die Vorbereitung der Mitgliedstaaten auf die Anwendung einschlägiger IT-Systeme sowie den Ergebnissen der nationalen Qualitätssicherungs- oder unabhängigen Überwachungsmechanismen. In dem Artikel ist ferner vorgesehen, dass die Einrichtungen und Agenturen nicht nur Informationslieferanten, sondern auch Informationsempfänger sein sollten und dass die Kommission daher in der Lage

³² COM(2020) 796 final vom 9.12.2020.

³³ ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

sein sollte, ihnen Einzelheiten zu Evaluierungsberichten und Aktionsplänen sowie aktuelle Informationen über die Umsetzung der Aktionspläne mitzuteilen.

Artikel 11 – Informationen von Dritten

Der Artikel bietet eine Rechtsgrundlage für die Nutzung von Informationen, die von Dritten (z. B. Ombudspersonen, Behörden, die die Einhaltung der Grundrechte überwachen, nichtstaatliche Organisationen und internationale Organisationen) zur Verfügung gestellt werden, um die Planung und die Durchführung von Evaluierungstätigkeiten effizienter zu gestalten. Diese Informationen könnten insbesondere nützlich sein, um die Einhaltung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands zu evaluieren.

Artikel 12 – Mehrjähriges Evaluierungsprogramm

Damit alle erforderlichen Evaluierungen möglichst wirksam durchgeführt werden können, auf neue Herausforderungen reagiert werden kann, alle verfügbaren Instrumente flexibler und ausgewogener eingesetzt werden können und eine engere und zielgerichtete Überwachung möglich ist, wird die Laufzeit des mehrjährigen Evaluierungsprogramms von fünf auf sieben Jahre verlängert. In dem Artikel wird der Inhalt des mehrjährigen Evaluierungsprogramms, in dem die spezifischen vorrangigen Bereiche festgelegt werden, die Gegenstand der regelmäßigen Evaluierungen sein sollen, skizziert. Ferner wird in dessen Rahmen eine vorläufige Liste der Mitgliedstaaten erstellt, die in einem bestimmten Jahr einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden sollen. Außerdem wird ein vereinfachtes Verfahren zur Anpassung des Programms eingeführt, wonach Anpassungen, die aufgrund von Ereignissen und Umständen *höherer Gewalt* erforderlich sind, keine Änderung des Programms, d. h. des betreffenden Durchführungsrechtsakts, erfordern. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben klar gezeigt, wie notwendig eine solche Flexibilität ist. Aufgrund der COVID-19-Pandemie musste das jährliche Evaluierungsprogramm 2020 geändert werden. Darüber hinaus sind Evaluierungen im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik anfällig für unvorhergesehene Ereignisse, da diese in Drittländern stattfinden. Solche Ereignisse haben auch dazu geführt, dass das Programm geändert werden musste, was sehr zeitaufwendig ist.

Artikel 13 – Jährliches Evaluierungsprogramm

Es gibt keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem entsprechenden Artikel (Artikel 6). Das jährliche Evaluierungsprogramm wird Vorschläge für regelmäßige Evaluierungen der Mitgliedstaaten, wie sie im mehrjährigen Evaluierungsprogramm festgelegt sind, d. h. für die erstmalige Evaluierung eines Mitgliedstaats (falls erforderlich) und für mindestens eine thematische Evaluierung, umfassen. Es enthält einen vorläufigen Zeitplan für diese Evaluierungen, aber nicht unbedingt die zu besichtigenden/zu evaluierenden Standorte. Unangekündigte Evaluierungen werden nicht mehr geplant, sondern bei Bedarf kurzfristig organisiert. Dies hat keine Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, wird jedoch die interne Planung und die Verfahren innerhalb der Kommission erleichtern und die Flexibilität und die Fähigkeit, auf neue Umstände zu reagieren, verbessern. Ähnlich wie beim mehrjährigen Programm wird ein vereinfachtes Verfahren für die Anpassung des Programms eingeführt, was aufgrund von Ereignissen und Umständen *höherer Gewalt* erforderlich sein könnte.

Artikel 14 – Standard-Fragebogen

Es gibt keine erheblichen Änderungen gegenüber dem entsprechenden Artikel (Artikel 9). Es wird nicht erforderlich sein, aufgrund der Annahme der neuen Verordnung (Artikel 31) einen neuen Standard-Fragebogen anzunehmen. Der derzeitige Fragebogen sollte weiterhin genutzt werden. Die Frist für die Übermittlung des Fragebogens und für den Erhalt der Antworten der Mitgliedstaaten wurde angepasst, um dafür Sorge zu tragen, dass der Großteil der Arbeit aufseiten der Mitgliedstaaten nicht (unbedingt) während der Sommerferien geleistet werden

muss. Ferner wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission ihre Antworten in dem Standard-Fragebogen auf den neuesten Stand bringen, auf Ersuchen ergänzende Fragen vor spezifischen Evaluierungen beantworten und die Ergebnisse nationaler Qualitätssicherungsmechanismen und interner Audits vorlegen sollten. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass den Teams alle einschlägigen und aktuellen Informationen vorliegen, um spezifische Evaluierungen effizient durchführen zu können.

Artikel 15 – Sachverständige der Mitgliedstaaten

Es gibt keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem derzeit geltenden Artikel (Artikel 12). Absatz 2 wurde aus dem derzeit geltenden Artikel 1 hierher verschoben.

Artikel 16 – Schulung der Sachverständigen

Es wurde befürwortet, die Bestimmung über die Schulung zu verstärken, indem ein spezieller Artikel zu diesem Thema eingeführt wird, in dem die Bedeutung aller einschlägigen Grundrechtsüberlegungen in Schulungen und die systematische Beteiligung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Schulungspläne für die Ersts Schulung auf dem neuesten Stand gehalten und Auffrischungsschulungen organisiert werden müssen. Darüber hinaus kann jedem Evaluierungsteam ein „Beobachter“ entweder aus einem Mitgliedstaat oder von der Kommission angehören. Diese „Junior-Sachverständigen“ werden Erfahrungen mit Evaluierungen sammeln, bevor sie selbst als wertvolle Teammitglieder daran teilnehmen. Als Beobachter könnten sie damit betraut werden, technische Unterstützung zu leisten (wie in Artikel 18 festgelegt), sollten aber nicht in die Kernarbeit der Teams (Bewertung der Ergebnisse und Abfassung) einbezogen werden. Die Kosten werden jedoch gemäß Artikel 3 von der Kommission getragen.

Artikel 17 – Pool von Sachverständigen der Mitgliedstaaten

Wie in Abschnitt 1 bereits ausführlich erläutert, soll mit diesem neuen Artikel sichergestellt werden, dass eine ausreichende Zahl erfahrener Sachverständiger an den Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten teilnimmt und dass die Teams schneller und mit geringerem Aufwand zusammengestellt werden können. Der Pool wird für mehr Vorhersehbarkeit und Flexibilität sorgen. Der Artikel enthält ausführliche Vorschriften und Fristen für die Bildung des Pools und regelt die Verpflichtungen der Kommission und der Mitgliedstaaten. Es wird erwartet, dass die Mitglieder des Pools sowie die nationalen Behörden positiv auf spezifische Aufforderungen reagieren; eine mögliche Ablehnung sollte nur aus ernsthaften beruflichen oder persönlichen Gründen erfolgen.

Artikel 18 – Zusammenstellung der Teams

In diesem Artikel werden die entsprechenden geltenden Artikel 10 und 11 zusammengefasst und geändert. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass die Teammitglieder aus dem neu gebildeten Pool von Sachverständigen (siehe Artikel 17) ausgewählt werden, wobei die Kapazitäten kleinerer nationaler Verwaltungen berücksichtigt werden. Die Aufforderung an alle Mitgliedstaaten – die derzeitige Methode zur Gewinnung von Sachverständigen – wird dennoch als zusätzliche Möglichkeit für Fälle beibehalten, in denen die Kommission nicht in der Lage ist, eine ausreichende Zahl von Sachverständigen aus dem Pool zu gewinnen. Die Zahl der Sachverständigen in den Teams wird flexibel festgelegt. Die Kommission wird die Größe der Teams je nach Bedarf und Herausforderungen im Zusammenhang mit den einzelnen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten festlegen. Bei der Zusammenstellung der Teams wird die Kommission auf geografische Ausgewogenheit und eine gewisse Rotation achten und den Kapazitäten der nationalen Verwaltungen sowie der Notwendigkeit, ein geografisch ausgewogenes Team zu bilden, gebührend Rechnung tragen. Der Artikel enthält

auch Bestimmungen für die Benennung und Auswahl der leitenden Sachverständigen sowie einen Überblick über deren Hauptaufgaben.

Artikel 19 – Durchführung der Besuche

Die wichtigste Änderung gegenüber dem entsprechenden aktuellen Artikel (Artikel 13) besteht darin, dass unangekündigte Besuche grundsätzlich ohne vorherige Benachrichtigung des betreffenden Mitgliedstaats stattfinden werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Zweck des Besuchs darin besteht, die Vorgehensweisen an den Binnengrenzen zu evaluieren (wie es derzeit der Fall ist), wenn die Kommission Kenntnis von neu auftretenden oder systembedingten Problemen erhält, die möglicherweise erhebliche negative Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums haben, oder wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand mutmaßlich in schwerwiegender Weise nicht nachkommt, einschließlich schwerwiegender Behauptungen über mögliche Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Anwendung des Schengen-Besitzstands. In den Fällen, in denen der Hauptzweck des unangekündigten Besuchs eine routinemäßige Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands ist, wird ausnahmsweise 24 Stunden vorab eine Benachrichtigung übermittelt. In dem Artikel wird auch klargestellt, dass das ausführliche Programm des Besuchs auch Besuche bei und Treffen mit nationalen Behörden und Einrichtungen, nichtstaatlichen und internationalen Organisationen sowie anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen umfassen kann, die im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit dem evaluierten Mitgliedstaat an der Anwendung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, daran teilhaben oder davon betroffen sind.

Artikel 20 – Ortsungebundene Methoden

In dem Artikel ist vorgesehen, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten mittels Fragebogen oder anderen ortsungebundenen Methoden (z. B. Videokonferenzen) festlegen kann. Es gibt zwar einen Leitfaden für die Durchführung von Besuchen, allerdings keine Leitlinien für die Durchführung von Evaluierungen mittels Fragebogen oder ortsungebundene Methoden. Eine ähnliche Bestimmung im Hinblick auf unangekündigte Besuche besteht bereits (und wird in Artikel 19 beibehalten).

Artikel 21 – Evaluierungsberichte

Es werden bedeutende Änderungen eingeführt, um das Verfahren zu beschleunigen und effizienter zu gestalten, insbesondere durch die Festlegung kürzerer und neuer Fristen und durch die Verpflichtung, dass die Berichte innerhalb von vier Monaten nach der Evaluierung angenommen werden müssen.

Die Evaluierungsberichte werden zielgerichteter verfasst und wesentliche Ergebnisse enthalten; dies betrifft vor allem bewährte oder nicht-konforme Vorgehensweisen. Die Kategorie „konform, Verbesserungen jedoch erforderlich“ wird dennoch beibehalten, nicht zuletzt, weil sie sich als nützliches Instrument erwiesen hat, um die Anwendung des Schengen-Besitzstands insgesamt zu optimieren und gleichzeitig eine weitere Harmonisierung zu gewährleisten. Die Berichte enthalten grundsätzlich auch Empfehlungen und sie werden weiterhin als Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Prüfverfahren angenommen. Weitere Erläuterungen hierzu sind in Abschnitt 2 („Verhältnismäßigkeit“) enthalten, und Ausnahmen von der allgemeinen Regel sind in den Artikeln 23, 24 und 25 festgelegt (siehe unten).

Artikel 22 – Folgemaßnahmen und Überwachung

Es werden mehrere wesentliche Änderungen eingeführt, um in erster Linie sicherzustellen, dass die Mängel schneller behoben werden, und um den Verwaltungsaufwand zu verringern, der sich derzeit aus der häufigen Berichterstattung ergibt. Auf alle Evaluierungsberichte folgt

ein Aktionsplan. Die Dienststellen der Kommission werden ihre Bemerkungen zu den Aktionsplänen beispielsweise in Form von Verwaltungsschreiben abgeben, im Gegensatz zu förmlichen Mitteilungen der Kommission, wie es in der derzeit geltenden Verordnung vorgesehen ist. Halten die Dienststellen der Kommission den Aktionsplan nicht für angemessen, so muss der Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Eingang der Bemerkungen einen überarbeiteten Aktionsplan vorlegen. Der Zeitraum der Folgemaßnahmen wird grundsätzlich von drei auf sechs Monate verlängert, wodurch die Häufigkeit reduziert wird. Neu ist jedoch, dass die Folgeberichte nicht nur der Kommission, sondern auch dem Rat vorgelegt werden müssen. Im Rahmen der Überwachungstätigkeiten kann die Kommission erneute Besuche und Überprüfungsbesuche durchführen. Mit Blick auf die organisatorischen Anforderungen und die Berichterstattung werden diese Besuche im Vergleich zu den Evaluierungsbesuchen weniger umfangreich sein. Die Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates in der Überwachungsphase wird gestärkt: Die Kommission unterrichtet die beiden anderen Organe mindestens zweimal jährlich über den Stand der Umsetzung der Aktionspläne, das Ergebnis von erneuten Besuchen und Überprüfungsbesuchen sowie über erhebliche Mängel bei der Umsetzung eines Aktionsplans.

Artikel 23 – Besondere Bestimmungen im Falle eines im Evaluierungsbericht festgestellten schwerwiegenden Mangels

Dieser Artikel enthält besondere Bestimmungen für den Fall, dass bei der Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird. Eine engere Einbindung des Rates, schnellere Verfahren und kürzere Fristen sind vorgesehen. Der Evaluierungsbericht wird von der Kommission angenommen, während die Empfehlungen vom Rat angenommen werden, getrennt vom Evaluierungsbericht. Sowohl für die Kommission (zur Annahme des Berichts) als auch für den Rat (zur Annahme der Empfehlungen) gelten strenge Fristen. In der Überwachungsphase gelten strengere Verfahrensvorschriften: Der Mitgliedstaat muss unverzüglich mit der Durchführung von Abhilfemaßnahmen beginnen, nachdem er von dem schwerwiegenden Mangel Kenntnis erhalten hat, und die Kommission und die Mitgliedstaaten umgehend unterrichten. Der Mitgliedstaat muss seine Aktionspläne innerhalb eines Monats vorlegen, und die Kommission organisiert einen erneuten Besuch, der spätestens ein Jahr nach der Durchführung der Evaluierungstätigkeiten stattfinden muss. Nach dem erneuten Besuch legt die Kommission dem Rat einen Bericht über den erneuten Besuch vor, und der Rat nimmt zu dem Bericht Stellung. Die Kommission wird das Europäische Parlament und den Rat über ihre Absicht informieren, den Aktionsplan abzuschließen, und der Rat wird aufgefordert, zu dem vorgeschlagenen Abschluss Stellung zu nehmen. Bei schwerwiegenden Mängeln an den Außengrenzen können die Artikel 21 und 29 des Schengener Grenzkodex zur Anwendung kommen.

Artikel 24 – Besondere Bestimmungen für erstmalige Evaluierungen

Für erstmalige Evaluierungen sind auch besondere Bestimmungen erforderlich. Ähnlich wie in Fällen, in denen bei der Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird, sind auch in der Überwachungsphase eine engere Einbindung des Rates, schnelle Verfahren und kurze Fristen (aber nicht so kurz wie in Artikel 23) sowie strengere Vorschriften vorgesehen.

Artikel 25 – Besondere Bestimmung für thematische Evaluierungen

Für thematische Evaluierungen ist ähnlich wie bei erstmaligen Evaluierungen eine engere Einbindung des Rates vorgesehen. Es wurde nicht als notwendig erachtet, für die Überwachungsphase besondere Bestimmungen einzuführen.

Artikel 26 – Vertraulichkeit

Evaluierungsberichte und Berichte über erneute Besuche werden grundsätzlich nicht mehr als „EU RESTRICTED/RESTREINT EU“ eingestuft. Ihre Einstufung wird in Übereinstimmung mit den geltenden Geheimschutzvorschriften festgelegt. Eine Einstufung ist auf hinreichend begründeten Antrag des evaluierten Mitgliedstaats weiterhin möglich.

Artikel 27 – Bedingungen für eine Beteiligung Irlands

Der Artikel ist an den entsprechenden geltenden Artikel (Artikel 18) angelehnt, ohne dass das Vereinigte Königreich erwähnt wird.

Artikel 28 – Bericht an das Europäische Parlament und den Rat

Der Artikel ist an den entsprechenden geltenden Artikel (Artikel 20) angelehnt. Der jährlich vorzulegende umfassende Bericht ist eine Ergänzung zu den verstärkten Berichterstattungspflichten gemäß Artikel 22. Der Rat erörtert den Bericht und nimmt Schlussfolgerungen an.

Artikel 29 – Ausschussverfahren

Der Artikel ist größtenteils an den entsprechenden geltenden Artikel (Artikel 21) angelehnt.

Artikel 30 – Überprüfung

Der Artikel ist an den entsprechenden geltenden Artikel (Artikel 22) angelehnt.

Artikel 31 – Aufhebung

Mit diesem Artikel wird die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 mit dem Geltungsbeginn der neuen Verordnung aufgehoben.

Artikel 32 – Übergangsbestimmungen

Der Artikel enthält eine Übergangsbestimmung für die Annahme eines neuen mehrjährigen Programms, das bis zum 1. November 2022 aufgestellt und am 1. Januar 2023 beginnen soll. Diese Fristen können je nach der Geschwindigkeit der Verhandlungen über den Vorschlag angepasst werden.

Da das laufende mehrjährige Programm nach der Hälfte der Laufzeit (im Januar 2023) beendet würde, ist in der Bestimmung festgelegt, dass die Evaluierungen, die bereits im Rahmen des zweiten mehrjährigen Evaluierungsprogramms gemäß der derzeit geltenden Verordnung angenommen wurden, im neuen mehrjährigen Programm berücksichtigt werden sollen. In der Praxis bedeutet dies, dass im Rahmen des neuen, auf sieben Jahre ausgelegten mehrjährigen Programms mit der Evaluierung der Mitgliedstaaten begonnen würde, die im derzeitigen Zyklus noch nicht evaluiert wurden, während die zwischen 2020 und dem Geltungsbeginn der neuen Vorschriften bereits evaluierten Mitgliedstaaten am Ende des neuen Evaluierungszyklus hinzugefügt würden.

Ferner wird in dem Artikel klargestellt, dass der im Rahmen der derzeit geltenden Verordnung angenommene Standard-Fragebogen weiter verwendet wird, bis der in Artikel 14 dieser Verordnung vorgesehene Standard-Fragebogen ausgearbeitet wurde.

Artikel 33 – Inkrafttreten und Geltungsbeginn

Damit sämtliche Effizienzgewinne der neuen Verordnung frühestmöglich genutzt werden können, wird in dem Artikel eine ehrgeizige Frist für den Geltungsbeginn der neuen Verordnung festgelegt (ab [1. September 2022]), die im Laufe der Verhandlungen über den Vorschlag angepasst werden kann.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 70,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments³⁴,

nach Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beruht auf der effektiven und effizienten Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten. Dieser Besitzstand umfasst Maßnahmen im Bereich der Außengrenzen, Ausgleichsmaßnahmen für das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen und einen soliden Überwachungsrahmen, die zusammen den freien Verkehr erleichtern und ein hohes Maß an Sicherheit, Recht und Grundrechtsschutz einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten gewährleisten.
- (2) Die gegenseitige Evaluierung und Überwachung der Anwendung dieses Besitzstands ist seit 1998 ein Kernelement des Schengen-Raums, mit dem ein hohes Maß an Rechenschaftspflicht und Eigenverantwortung für die Ergebnisse aufrechterhalten und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt wird.
- (3) Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates³⁵ wurde ein eigener Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus eingeführt, der seit 2015 angewendet wird.
- (4) Um seine Effektivität und Effizienz zu steigern, sollte der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus verbessert werden. Ziel des überarbeiteten

³⁴ ABl. C ... vom ..., S.

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte es sein, ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, indem gewährleistet wird, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand unter Einhaltung der vereinbarten gemeinsamen Standards, Grundprinzipien und Normen effektiv anwenden und so zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum beitragen.

- (5) Diese Ziele sollte der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus durch objektive und unparteiische Evaluierungen erreichen, die in der Lage sind, Mängel bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums stören könnten, rasch festzustellen, sicherzustellen, dass diese Mängel zeitnah behoben werden, und die Grundlage für einen Dialog über das Funktionieren des Schengen-Raums als Ganzes zu bilden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, eine ausgewogene Verteilung der geteilten Zuständigkeiten und die Beibehaltung des Peer-Review-Charakters des Systems. Ferner ist eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments erforderlich. Angesichts des Umfangs der Änderungen empfiehlt es sich, die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 aufzuheben und durch eine neue Verordnung zu ersetzen.
- (6) Unter den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus können alle derzeitigen und künftigen Bereiche des Schengen-Besitzstands fallen, mit Ausnahme derjenigen, für die das Unionsrecht bereits einen spezifischen Evaluierungsmechanismus vorsieht. Alle einschlägigen Rechtsvorschriften und operativen Tätigkeiten, die zum Funktionieren des Schengen-Raums beitragen, sollten in den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus einbezogen werden.
- (7) Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1. und 2. März 2012 sollte das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden, die den Schengen-Besitzstand anwenden, bei allen Evaluierungen berücksichtigt werden. Die Evaluierung sollte sich auch auf die Vorgehensweisen privater Unternehmen wie Fluggesellschaften oder externe Dienstleister erstrecken, soweit sie bei ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligt oder davon betroffen sind. Angesichts der immer wichtigeren Rolle der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands sollte der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus auch die Überprüfung der Tätigkeiten dieser Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unterstützen, soweit sie für die Mitgliedstaaten Aufgaben wahrnehmen, um ihnen bei der operativen Anwendung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu helfen. Die Überprüfung dieser Tätigkeiten sollte daher im Rahmen der Evaluierung der Mitgliedstaaten erfolgen und unbeschadet und unter uneingeschränkter Achtung der Zuständigkeiten, die der Kommission und den jeweiligen Leitungsgremien der betreffenden Einrichtungen und sonstigen Stellen mit ihren Gründungsverordnungen zugewiesen wurden, sowie der darin vorgesehenen eigenen Evaluierungs- und Überwachungsverfahren durchgeführt werden. Sollten bei den Evaluierungen Mängel in Bezug auf Aufgaben festgestellt werden, die von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union wahrgenommen oder unterstützt werden, so sollte die Kommission die jeweiligen Leitungsgremien davon in Kenntnis setzen.
- (8) Die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten sollten gezielt erfolgen und den Ergebnissen früherer Evaluierungen sowie den Ergebnissen nationaler Qualitätskontrollmechanismen Rechnung tragen. Sie sollten durch eine stärkere Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und deren systematische Einbindung in die Schengen-Evaluierungen sowie durch bessere

Risikoanalysen und einen besseren Informationsaustausch unterstützt werden. Diese Zusammenarbeit und Einbindung betrifft vor allem die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA), die Agentur der Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und den Europäischen Datenschutzbeauftragten. Die Zusammenarbeit sollte auch stärker auf Gegenseitigkeit beruhen; die Agenturen sollten nicht nur Beiträge leisten, sondern auch von der Einbindung in den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus profitieren.

- (9) Die von Frontex durchgeführte Schwachstellenbeurteilung ergänzt den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, der mit dieser Verordnung eingeführt wird, um eine Qualitätskontrolle auf Unionsebene zu gewährleisten und sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene die ständige Bereitschaft sicherzustellen, auf Herausforderungen an der Außengrenze zu reagieren. Beide Mechanismen sind Bestandteil des europäischen integrierten Grenzmanagements. Die Synergien zwischen der Schwachstellenbeurteilung und dem Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollten maximal genutzt werden, um ein besseres Lagebild vom Funktionieren des Schengen-Raums zu erhalten und Doppelarbeit und widersprüchliche Empfehlungen so weit wie möglich zu vermeiden. Zu diesem Zweck sollte ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Frontex und der Kommission über die Ergebnisse beider Mechanismen stattfinden. Um die strategische Ausrichtung zu verstärken und die Evaluierung zielgerichteter zu gestalten, müssen auch die Synergien mit einschlägigen Mechanismen und Plattformen, die von Agenturen der Union und nationalen Verwaltungen betrieben werden, wie die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT), oder mit der Überwachung der Vorbereitung der Mitgliedstaaten auf die Implementierung der einschlägigen IT-Systeme, die von der Kommission mit Unterstützung von eu-LISA durchgeführt wird, sowie mit den Ergebnissen der nationalen Qualitätskontrollmechanismen weiter erhöht werden.
- (10) Bei der Evaluierung sollte neben der Evaluierung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der Datenschutzerfordernungen des Schengen-Besitzstands, die gesondert evaluiert werden, ein besonderes Augenmerk auf die Überprüfung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands gelegt werden. Um die Fähigkeit des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zur Feststellung von Grundrechtsverletzungen in den einschlägigen Politikbereichen zu verbessern, sollten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden. Die Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen sollten in dieser Hinsicht angemessen geschult, einschlägige Informationen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte besser genutzt und ihre Sachverständigen besser in die Gestaltung und Durchführung der Evaluierungen eingebunden werden. Ferner sollten Belege, die über unabhängige Überwachungsmechanismen oder von einschlägigen Dritten wie Ombudsmännern, Behörden, die die Achtung der Grundrechte überwachen, oder nichtstaatlichen und internationalen Organisationen von sich aus veröffentlicht oder zur Verfügung gestellt werden, bei der Planung, Gestaltung und Durchführung von Evaluierungen berücksichtigt werden.
- (11) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte transparente, effiziente und klare Vorschriften über die Formen und Methoden der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, den Einsatz hoch qualifizierter Sachverständiger und die Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der Evaluierungen umfassen.

- (12) Die Formen der Evaluierung und die Methoden sollten flexibler gestaltet werden, um die Effizienz des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus und seine Fähigkeit zur Anpassung an neue Umstände und an Entwicklungen in der Rechtssetzung zu verbessern und die Nutzung der Ressourcen der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu optimieren. Regelmäßige Evaluierungen im Rahmen von Besuchen sollten das wichtigste Mittel für die Evaluierung sein. Der Anteil unangekündigter Besuche und thematischer Evaluierungen sollte schrittweise erhöht werden, um eine ausgewogenere Nutzung der verfügbaren Instrumente zu gewährleisten. Die Evaluierungsformen sollten klar definiert werden. Je nach Politikbereich und Art der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit sollte der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus es ermöglichen, mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig zu evaluieren, Evaluierungen ganz oder teilweise in Fernverfahren durchzuführen und die Evaluierung von Politikbereichen zu kombinieren. Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte darauf abzielen, dass umfassende Berichte über die Evaluierung der Mitgliedstaaten erstellt werden, in denen die Gesamtleistung des betreffenden Mitgliedstaats bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands bewertet wird.
- (13) Es sollten häufiger thematische Evaluierungen genutzt werden, um eine vergleichende Analyse der Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten vorzunehmen. Sie sollten durchgeführt werden, um die Umsetzung wichtiger Änderungen der Rechtsvorschriften – sobald sie gelten – und neuer Initiativen zu bewerten und um Probleme aus allen Politikbereichen oder Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, die ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu bewerten.
- (14) Unangekündigte Besuche, eines der wirksamsten Instrumente für die Überprüfung der Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, sollten je nach Zweck ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats oder mit nur kurzfristiger Benachrichtigung stattfinden. Unangekündigte Besuche ohne vorherige Benachrichtigung sollten zu „Ermittlungszwecken“ durchgeführt werden, um die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand zu überprüfen, etwa als Reaktion auf Hinweise, dass systemische Probleme aufgetreten sind, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums haben könnten, oder dass Grundrechtsverletzungen vorliegen, insbesondere mutmaßliche schwere Grundrechtsverletzungen an den Außengrenzen. In diesen Fällen würde eine vorherige Benachrichtigung dem Zweck des Besuchs zuwiderlaufen. Unangekündigte Besuche mit einer 24 Stunden vorher erfolgenden Benachrichtigung sollten durchgeführt werden, wenn der Hauptzweck des Besuchs darin besteht, stichprobenartig die Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch den Mitgliedstaat zu überprüfen.
- (15) Die Programmplanung der Tätigkeiten nach dieser Verordnung im Rahmen mehrjähriger und einjähriger Evaluierungsprogramme hat ihren Mehrwert für die Gewährleistung von Vorhersehbarkeit und Sicherheit bereits unter Beweis gestellt. Deshalb sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mehrjährige und einjährige Evaluierungsprogramme annehmen. Diese Programme sollten auch die nötige Flexibilität bieten, damit sie im Laufe der Zeit an den dynamischen Charakter des Schengen-Besitzstands angepasst werden können. Im Falle höherer Gewalt sollten im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten Anpassungen vorgenommen werden können, ohne die Programme förmlich ändern zu müssen. Im mehrjährigen Evaluierungsprogramm, dessen Laufzeit sieben Jahre beträgt, sollten die besonderen Schwerpunktbereiche festgelegt werden, die von den

regelmäßigen Evaluierungen abgedeckt werden sollen. Dieser Ansatz dürfte mehr Flexibilität, eine bessere Prioritätensetzung und eine ausgewogenere und strategischere Nutzung aller verfügbaren Instrumente ermöglichen. Die Verlängerung des mehrjährigen Evaluierungsprogramms von fünf auf sieben Jahre dürfte auch zu einer stärkeren, engeren und gezielteren Überwachung der Mitgliedstaaten führen, ohne das Kontrollniveau zu senken.

- (16) Die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten sollten von Teams durchgeführt werden, die sich aus Vertretern der Kommission und von den Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen zusammensetzen. Diese Vertreter und Sachverständigen sollten über geeignete Qualifikationen verfügen, einschließlich solider theoretischer Kenntnisse und praktischer Erfahrungen. Die Kommission sollte in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Expertenpool einrichten und unterhalten, um so auf schnellere und weniger aufwendige Weise die Teilnahme einer ausreichenden Zahl erfahrener Sachverständigen sicherzustellen. Die Sachverständigen für Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten sollten in erster Linie aus dem Pool herangezogen werden.
- (17) Die Größe der Evaluierungs- und Überwachungsteams sollte flexibler gehandhabt werden mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Effizienz zu steigern. Die Kommission sollte daher die Größe der Teams entsprechend dem Bedarf und den Anforderungen der jeweiligen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit festlegen und anpassen. Bei der Zusammenstellung der Teams sollte die Kommission soweit wie möglich auf geografische Ausgewogenheit und Rotation achten, wobei sie den Kapazitäten der nationalen Verwaltungen und der Notwendigkeit unterschiedlicher Anforderungsprofile Rechnung tragen sollte. Entsprechend dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung, den Verpflichtungen, die bei der Benennung von Sachverständigen für den Pool eingegangen werden, und im Interesse der Planbarkeit sollten die zu bestimmten Evaluierungen eingeladenen Sachverständigen und ihre nationalen Behörden den Einladungen nachkommen; die Ablehnung einer Einladung sollte nur aus schwerwiegenden beruflichen oder persönlichen Gründen gerechtfertigt sein.
- (18) Die operativen Kosten im Zusammenhang mit der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit (Reise, Unterbringung und Verpflegung) sollten aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Etwaige zusätzliche Tagegelder für nationale Sachverständige, die an Evaluierungs- und Überwachungsmissionen teilnehmen, sowie die Personalkosten für Personen, die diese Sachverständigen bei Abwesenheit vertreten, könnten aus den nationalen Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der einschlägigen Unionsfonds im Einklang mit den Zielen und geltenden Vorschriften dieser Fonds finanziert werden.
- (19) Der Evaluierungsbericht sollte kurz und knapp gefasst sein. Er sollte sich auf Mängel mit erheblichen Auswirkungen konzentrieren und Bereiche aufzeigen, in denen bedeutende Verbesserungen möglich sind. Ergebnisse von untergeordneter Bedeutung sollten nicht in den Bericht aufgenommen werden. Das Team sollte diese Ergebnisse allerdings nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit dem evaluierten Mitgliedstaat und den für den nationalen Qualitätskontrollmechanismus zuständigen Behörden mitteilen. Das Team sollte sich aktiv darum bemühen, bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln, und diese in den Bericht aufnehmen. Insbesondere sollten neue und innovative Maßnahmen, die die Umsetzung der gemeinsamen Vorschriften erheblich verbessern und von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden könnten, im Bericht als bewährte Vorgehensweisen hervorgehoben werden.

- (20) Der Evaluierungsbericht sollte grundsätzlich Empfehlungen dazu enthalten, wie festgestellte Mängel (einschließlich Grundrechtsverletzungen) behoben werden können, und von der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts in einem einzigen Rechtsakt nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011³⁶ angenommen werden. Die Zusammenführung des Berichts und der Empfehlungen in einem einzigen Dokument, das in einem einzigen Verfahren angenommen wird, soll den engen Zusammenhang zwischen den Evaluierungsergebnissen und den Empfehlungen unterstreichen. Darüber hinaus soll die schnellere Veröffentlichung der Empfehlungen den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Mängel schneller und effizienter zu beheben. Gleichzeitig soll durch die Anwendung des Prüfverfahrens sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in den Entscheidungsprozess, der der Annahme der Empfehlungen vorausgeht, einbezogen werden.
- (21) In Fällen, die politisch bedeutsam und für das Funktionieren des Schengen-Raums von allgemeinem Interesse sind, sollten Empfehlungen jedoch in Anbetracht der Notwendigkeit einer politischen Erörterung und des vom Rat ausgehenden erheblichen Konformitätsdrucks vom Rat angenommen werden. Von einem solchen Fall sollte dann ausgegangen werden, wenn ein schwerwiegender Mangel bei einer thematischen Evaluierung oder bei einer Evaluierung festgestellt wird, mit der überprüft wird, ob ein durch den Schengen-Besitzstand gebundener Mitgliedstaat, für den die Kontrollen an den Binnengrenzen nicht aufgehoben wurden, die Voraussetzungen für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt, oder ob ein nicht durch den Schengen-Besitzstand gebundener Mitgliedstaat, der sich für die Anwendung von Teilen des Schengen-Besitzstands entschieden hat, die Voraussetzungen für die teilweise Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt.
- (22) Darüber hinaus sollten für den Fall, dass bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird, besondere Bestimmungen greifen, um sicherzustellen, dass unverzüglich Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Sobald der evaluierte Mitgliedstaat von einem schwerwiegenden Mangel in Kenntnis gesetzt wird, sollte er angesichts des mit einem solchen Mangel verbundenen Risikos umgehend mit der Durchführung von Maßnahmen zur Behebung des Mangels beginnen, wozu erforderlichenfalls auch die Mobilisierung aller verfügbaren operativen und finanziellen Mittel gehört. Für Abhilfemaßnahmen sollten kürzere Fristen und eine engere politische Kontrolle und Überwachung während des gesamten Prozesses gelten. Wenn bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird, sollte die Kommission daher umgehend den Rat und das Europäische Parlament informieren und spätestens ein Jahr nach dem Zeitpunkt der Evaluierung einen erneuten Besuch durchführen, um zu überprüfen, ob der Mitgliedstaat den Mangel behoben hat. Im Anschluss an diesen Besuch sollte die Kommission dem Rat einen Bericht über den erneuten Besuch vorlegen.
- (23) Die Feststellung eines schwerwiegenden Mangels erfordert eine gründliche Einzelfallprüfung auf der Grundlage klarer Kriterien in Bezug auf Art, Ausmaß und potenzielle Auswirkung der Probleme; diese Kriterien können für jeden Politikbereich anders ausfallen. Die Einstufung als schwerwiegender Mangel kann auf einzelnen für die wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands wichtigen Faktoren oder einer Kombination unterschiedlicher Faktoren basieren. Ist anzunehmen, dass ein

³⁶

ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

festgestellter Mangel das Funktionieren des Raums ohne Binnengrenzkontrollen insgesamt gefährdet oder in naher Zukunft gefährden kann oder erhebliche negative Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen hat, so ist dieser Mangel als schwerwiegender Mangel anzusehen. Werden in einem Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel bei der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen festgestellt, so sind die Artikel 21 und 29 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates³⁷ anwendbar.

- (24) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte eine solide Follow-up- und Überwachungskomponente umfassen, für die die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Rat und dem Europäischen Parlament Sorge tragen sollte, ohne dass die beteiligten Akteure dadurch unverhältnismäßig belastet würden. Auf eine Evaluierung sollte ein Aktionsplan folgen. Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne sollten die evaluierten Mitgliedstaaten die Finanzierungsmöglichkeiten der Union in vollem Umfang berücksichtigen und diese Ressourcen bestmöglich nutzen. Um den Vorgang zu beschleunigen, sollte sich die Kommission beispielsweise in Form eines Schreibens zur Angemessenheit der Aktionspläne äußern. Sollten die Kommissionsdienststellen den Aktionsplan nicht als angemessen ansehen, sollte der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet werden, innerhalb eines Monats nach Eingang der Bemerkungen einen überarbeiteten Aktionsplan vorzulegen, um ein zügiges Follow-up zu gewährleisten. Der Mitgliedstaat sollte der Kommission und dem Rat grundsätzlich alle sechs Monate über die Durchführung des Aktionsplans Bericht erstatten.
- (25) Die Kommission sollte im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit erneute Besuche und Überprüfungsbesuche durchführen können. Erneute Besuche sollten durchgeführt werden, um die Fortschritte bei der Durchführung eines Aktionsplans im Anschluss an eine Evaluierung zu überwachen, bei der ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, oder im Anschluss an eine Evaluierung, die dem vollständigen Beitritt eines Mitgliedstaats zum Schengen-Raum vorausgeht (erstmalige Evaluierung) und bei der festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in dem evaluierten Politikbereich nicht erfüllt. Der Bericht über den erneuten Besuch sollte sich auf die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen beschränken. Um die Durchführung eines Aktionsplans im Anschluss an eine Evaluierung zu überwachen, bei der keine schwerwiegenden Mängel festgestellt wurden, können Überprüfungsbesuche durchgeführt werden, sofern dies als notwendig erachtet wird. Überprüfungsbesuche sollten immer vor Abschluss eines Aktionsplans durchgeführt werden, der im Anschluss an eine erstmalige Evaluierung erstellt wurde. Überprüfungsbesuche sollten weniger hohen organisatorischen Anforderungen und Berichtspflichten unterliegen als Evaluierungsbesuche. Sie sollten insbesondere von kleineren Teams durchgeführt werden und weder zu neuen Ergebnissen führen noch die Annahme eines gesonderten Berichts erfordern. Der Rat sollte aktiver in die Überwachungsphase einbezogen werden und zum vorgeschlagenen Abschluss der Aktionspläne Stellung nehmen.
- (26) Es ist von wesentlicher Bedeutung und wünschenswert, dass das Europäische Parlament und der Rat regelmäßig auf politischer Ebene beraten, um das Bewusstsein für die Bedeutung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu schärfen,

³⁷ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

Mitgliedstaaten, die dauerhaft gegen die gemeinsamen Regeln verstoßen, zur Rechenschaft zu ziehen und den Druck auf sie zu erhöhen, die festgestellten Mängel zu beheben. Die Kommission sollte einen angemessenen Beitrag zur Erleichterung dieser Beratungen leisten, unter anderem durch die Annahme eines umfassenden Jahresberichts über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen und den Stand der Umsetzung der Empfehlungen, der in den Bericht zum „Stand von Schengen“ einfließen soll. Um den Druck auf die Mitgliedstaaten zu erhöhen, deren Fortschritte unzureichend sind, sollte das Europäische Parlament Entschließungen und der Rat Schlussfolgerungen annehmen. Das „Schengen-Forum“ sollte als zentrale Plattform für die Erörterung von Schengen-Themen auf hoher Ebene mit Vertretern des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und der Kommission dienen und informelle Diskussionen mit dem Ziel einer besseren Umsetzung des Schengen-Besitzstands ermöglichen.

- (27) Dem mit dieser Verordnung eingeführten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte eine ergänzende Funktion bei der Überwachung der Wirksamkeit der praktischen Umsetzung der Unionspolitik im Wege der Peer-Review zukommen. Die allgemeine Befugnis der Kommission, die Anwendung des Unionsrechts im Wege von Vertragsverletzungsverfahren unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union zu überwachen, sollte unberührt bleiben.
- (28) Für den Geheimhaltungsgrad der Evaluierungsberichte und der Berichte über erneute Besuche sollte der Beschluss (EU, Euratom) 2015/444 der Kommission³⁸ maßgebend sein. Der evaluierte Mitgliedstaat sollte dennoch weiterhin die Möglichkeit haben, die Einstufung des gesamten Berichts oder von Teilen des Berichts als Verschlussache gemäß den geltenden Sicherheitsvorschriften zu beantragen.
- (29) In Anbetracht der besonderen Rolle, die dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach Artikel 70 letzter Satz des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zukommt und die in Artikel 12 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in Bezug auf die nationalen Parlamente betont wird, sollten der Rat und die Kommission das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente umfassend über den Inhalt und die Ergebnisse der Evaluierung unterrichten. Auch würde der Rat, falls die Kommission einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung vorlegen sollte, gemäß Artikel 19 Absatz 7 Buchstabe h seiner Geschäftsordnung³⁹ das Europäische Parlament hören, um dessen Stellungnahme vor Annahme des endgültigen Texts möglichst umfassend zu berücksichtigen.
- (30) Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴⁰ gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten, wenn sie Aufgaben aufgrund der vorliegenden Verordnung wahrnehmen. Die Verordnung

³⁸ Beschluss (EU, Euratom) 2015/444 der Kommission vom 13. März 2015 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlussachen (ABl. L 72 vom 17.3.2015, S. 53).

³⁹ Beschluss 2009/937/EU des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung (ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35).

⁴⁰ 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).

(EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴¹ gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, wenn sie Aufgaben aufgrund der vorliegenden Verordnung wahrnehmen.

- (31) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse zur Annahme der mehrjährigen und jährlichen Evaluierungsprogramme, zur Erstellung und Aktualisierung eines Standardfragebogens sowie zur Annahme von Evaluierungsberichten und Berichten über erneute Besuche übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴² ausgeübt werden.
- (32) Die Kommission sollte sofort geltende Durchführungsrechtsakte erlassen, wenn dies in hinreichend begründeten Fällen im Zusammenhang mit einem schwerwiegenden Mangel aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich ist.
- (33) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die daher für dieses Land weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung angenommen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (34) Irland beteiligt sich an dieser Verordnung im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand sowie gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 2002/192/EG des Rates.⁴³
- (35) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates⁴⁴ genannten Bereich gehören.

⁴¹ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

⁴² Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

⁴³ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

⁴⁴ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

- (36) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates⁴⁵ genannten Bereich gehören.
- (37) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates⁴⁶ genannten Bereich gehören.
- (38) Für Zypern, Bulgarien, Rumänien und Kroatien stellt diese Verordnung einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt jeweils im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2003, des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2005 und des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2011 dar.
- (39) Da die Überprüfung nach Maßgabe der geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren für Bulgarien, Zypern, Rumänien und Kroatien gemäß der jeweiligen Beitrittsakte bereits abgeschlossen ist, sollte die Überprüfung gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung für diese Mitgliedstaaten nicht durchgeführt werden –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

⁴⁵ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

⁴⁶ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Mit dieser Verordnung wird ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus eingeführt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand effektiv anwenden und so zu einem gut funktionierenden Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beitragen.
- (2) Im Rahmen dieses Mechanismus sind objektive und unparteiische Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten mit dem Ziel vorgesehen,
 - a) die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten, in denen dieser Besitzstand vollständig gilt, und in den Mitgliedstaaten, in denen der Schengen-Besitzstand im Einklang mit den einschlägigen Protokollen zum EUV und zum AEUV teilweise gilt, zu überprüfen;

zu überprüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten, zu denen noch kein Beschluss des Rates über die vollständige oder teilweise Geltung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands erlassen wurde, erfüllt sind.
- (3) Die Evaluierungen können sich auf alle Aspekte des Schengen-Besitzstands erstrecken und das Funktionieren der Behörden, die den Schengen-Besitzstand anwenden, berücksichtigen.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- a) „Schengen-Besitzstand“ die Bestimmungen, die durch das Protokoll Nr. 19 zum EUV und zum AEUV in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen sind, sowie die darauf aufbauenden oder sonst damit zusammenhängenden Rechtsakte;
- b) „erstmalige Evaluierung“ eine Evaluierung, mit der überprüft wird, ob ein durch den Schengen-Besitzstand gebundener Mitgliedstaat, für den die Kontrollen an den Binnengrenzen nicht aufgehoben wurden, die Voraussetzungen für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt, oder mit der im Falle eines nicht durch den Schengen-Besitzstand gebundenen Mitgliedstaats, der sich für die Anwendung von Teilen des Schengen-Besitzstands entschieden hat, überprüft wird, ob der Mitgliedstaat die Voraussetzungen für die teilweise Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt;
- c) „regelmäßige Evaluierung“ eine im mehrjährigen Evaluierungsprogramm und in den einjährigen Evaluierungsprogrammen vorgesehene Evaluierung zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch einen Mitgliedstaat im Hinblick auf die Bewertung der Gesamtleistung des Mitgliedstaats bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands;
- d) „unangekündigte Evaluierung“ eine nicht in den mehrjährigen und einjährigen Evaluierungsprogrammen vorgesehene Evaluierung zur Überprüfung der

Anwendung des Schengen-Besitzstands durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten in einem oder mehreren Politikbereichen;

- e) „thematische Evaluierung“ eine Evaluierung, die eine vergleichende Analyse der Rechtsvorschriften oder Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten oder der Anwendung bestimmter Teile des Schengen-Besitzstands in mehreren Mitgliedstaaten ermöglichen soll;
- f) „Besuch“ einen Besuch in einem Mitgliedstaat oder in seinen Konsulaten zur Durchführung einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit;
- g) „erneuter Besuch“ einen Besuch zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung eines Aktionsplans im Anschluss an eine Evaluierung, bei der ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, oder im Anschluss an eine erstmalige Evaluierung, die ergeben hat, dass der evaluierte Mitgliedstaat die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands nicht erfüllt;
- h) „Überprüfungsbesuch“ einen Besuch, bei dem es sich nicht um einen erneuten Besuch handelt und der durchgeführt wird, um die Fortschritte bei der Durchführung eines Aktionsplans zu überwachen;
- i) „schwerwiegender Mangel“ einen oder mehrere Mängel, die die effektive Anwendung zentraler Elemente des Schengen-Besitzstands betreffen und die einzeln oder in Kombination erhebliche negative Auswirkungen auf die Rechte Einzelner oder auf das Funktionieren des Schengen-Raums haben oder auf Dauer haben könnten;
- j) „Evaluierungstätigkeit“ einen bestimmten Besuch, eine auf einem Fragebogen beruhende Evaluierung oder eine sonstige Fernevaluierung;
- k) „Team“ eine Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen und Vertretern der Kommission, die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten durchführen.

Artikel 3

Zuständigkeiten und Pflicht zur Zusammenarbeit

- (1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind gemeinsam dafür zuständig, den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus unter Mitwirkung der einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate umzusetzen.
- (2) Die Kommission ist zuständig für die Festlegung der einjährigen und mehrjährigen Evaluierungsprogramme, die Abfassung der Fragebögen, die Aufstellung der Zeitpläne für die Besuche, die Durchführung der Besuche sowie die Abfassung der Evaluierungsberichte und der Empfehlungen. Sie gewährleistet auch die Weiterverfolgungs- und Überwachungstätigkeiten.
- (3) Die Mitgliedstaaten und die Kommission arbeiten in allen Phasen der Evaluierungen uneingeschränkt zusammen, um die effektive Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten.
- (4) Die Mitgliedstaaten treffen alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen, um der Kommission und den Teams bei der Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten zu helfen und sie zu unterstützen.

Sie gewährleisten, dass die Kommission und die Teams, die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten durchführen, ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen können, insbesondere indem sie der Kommission und den Teams die Möglichkeit geben, sich direkt an die zuständigen Personen zu wenden, und indem sie ihnen uneingeschränkten und ungehinderten Zugang zu allen Bereichen, Diensträumen und Unterlagen gewähren, zu denen Zugang beantragt wurde, einschließlich nationaler und interner Leitlinien und Anweisungen, auch wenn sie als Verschlussache eingestuft sind.

- (5) Die Kommission ist dafür zuständig, für ihre Vertreter und die Sachverständigen der Mitgliedstaaten in den Teams die Anreise in den besuchten Mitgliedstaat und die Rückreise aus dem besuchten Mitgliedstaat zu regeln.

Die Kommission trägt die Reise- und Unterbringungskosten für die Sachverständigen und den in Artikel 16 Absatz 2 genannten Beobachter, die an den Besuchen teilnehmen.

Der besuchte Mitgliedstaat ist für die erforderliche Beförderung vor Ort zuständig.

Artikel 4

Formen der Evaluierungen

- (1) Evaluierungen können in einer der folgenden Formen durchgeführt werden:
- a) erstmalige Evaluierungen;
 - b) regelmäßige Evaluierungen;
 - c) unangekündigte Evaluierungen;
 - d) thematische Evaluierungen.
- (2) Die Kommission kann unangekündigte Evaluierungen organisieren, insbesondere,
- a) um Vorgehensweisen an den Binnengrenzen zu evaluieren;
 - b) wenn sie Kenntnis von neu auftretenden oder systemischen Problemen erhält, die möglicherweise erhebliche negative Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums haben könnten;
 - c) wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand in schwerwiegender Weise vernachlässigt, unter anderem im Falle mutmaßlicher schwerer Grundrechtsverletzungen an den Außengrenzen.
- (3) Die Kommission kann thematische Evaluierungen organisieren, insbesondere, um die Umsetzung wesentlicher Änderungen der Rechtsvorschriften – sobald sie gelten – und neuer Initiativen zu bewerten oder um Probleme aus allen Politikbereichen oder Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, die ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu bewerten.

Artikel 5

Formen der Überwachungstätigkeiten

Überwachungstätigkeiten können Folgendes umfassen:

- a) Überprüfung der von den evaluierten Mitgliedstaaten vorgelegten Aktionspläne und Folgeberichte;

- b) erneute Besuche;
- c) Überprüfungsbesuche.

Artikel 6

Evaluierungs- und Überwachungsmethoden

Die in den Artikeln 4 und 5 genannten Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten können mittels angekündigter oder unangekündigter Besuche sowie Fragebögen oder anderer Fernmethoden durchgeführt werden.

Jede Evaluierungs- und Überwachungsmethode kann einzeln oder gegebenenfalls in Kombination mit einer anderen angewendet werden.

Artikel 7

Zusammenarbeit mit Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union

- (1) Die Kommission arbeitet mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, sowie mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zusammen.

Die Kommission kann mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Vereinbarungen treffen, um die Zusammenarbeit zu erleichtern.

- (2) Die Kommission kann die in Absatz 1 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate auffordern, Informationen, statistische Daten oder Risikoanalysen zur Verfügung zu stellen, um das Lagebewusstsein im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1896 hinsichtlich der Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten zu verbessern.

Artikel 8

Zusammenarbeit mit Frontex

- (1) Im Hinblick auf das einjährige Evaluierungsprogramm nach Artikel 13 übermittelt Frontex der Kommission und den Mitgliedstaaten bis zum 31. August jedes Jahres eine Risikoanalyse.

- (2) Die in Absatz 1 genannte Risikoanalyse erstreckt sich auf alle relevanten Aspekte im Zusammenhang mit dem integrierten Grenzmanagement und enthält auch Empfehlungen für unangekündigte Besuche im darauffolgenden Jahr, unabhängig von der Reihenfolge, in der die Mitgliedstaaten gemäß dem nach Artikel 12 festgelegten mehrjährigen Evaluierungsprogramm in jedem Jahr zu evaluieren sind.

Die Empfehlungen können eine Region oder ein bestimmtes Gebiet betreffen, müssen jedoch eine Liste von mindestens zehn bestimmten Abschnitten der Außengrenzen und mindestens zehn bestimmten Grenzübergangsstellen, besondere Standorte, die für die Evaluierung der Einhaltung der Richtlinie 2008/115/EG⁴⁷ von Belang sind, und andere relevante Informationen enthalten.

⁴⁷ 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).

Artikel 9

Zusammenarbeit mit Europol

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe s der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴⁸ stellt Europol Fachwissen, Analysen, Berichte und andere relevante Informationen zur Verfügung, um die Durchführung der vorliegenden Verordnung zu unterstützen.

Artikel 10

Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten

- (1) Die Kommission nutzt die Ergebnisse der einschlägigen Mechanismen und Instrumente, einschließlich der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten der an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, sowie unabhängiger nationaler Überwachungsmechanismen und -stellen und anderer nationaler Qualitätskontrollmechanismen bei der Vorbereitung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, um den Wissensstand in Bezug auf das Funktionieren des Schengen-Raums zu verbessern und Doppelarbeit und widersprüchliche Maßnahmen zu vermeiden.
- (2) Die Empfehlungen nach der vorliegenden Verordnung ergänzen die Empfehlungen, die nach Artikel 32 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/1896 im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung abgegeben werden.
- (3) Die Kommission kann Einzelheiten aus Evaluierungsberichten, Aktionsplänen und aktualisierten Informationen über die Durchführung der Aktionspläne auf sichere Weise zeitnah mit den in Absatz 1 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten und der Union austauschen.

Der Informationsaustausch erfolgt im Rahmen der Mandate der betreffenden Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

Artikel 11

Informationen Dritter

Bei der Programmplanung und Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten berücksichtigt die Kommission Informationen, die von Dritten, einschließlich unabhängiger Behörden, nichtstaatlicher Organisationen und internationaler Organisationen, bereitgestellt werden.

⁴⁸ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

KAPITEL II
PROGRAMMPLANUNG

Artikel 12

Mehrjähriges Evaluierungsprogramm

- (1) Die Kommission legt, gegebenenfalls nach Anhörung der einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, ein mehrjähriges Evaluierungsprogramm mit einer Laufzeit von sieben Jahren mindestens sechs Monate vor Beginn des folgenden Siebenjahreszeitraums fest.

In jedem mehrjährigen Evaluierungszyklus wird jeder Mitgliedstaat einer regelmäßigen Evaluierung und mindestens einer unangekündigten Evaluierung oder thematischen Evaluierung unterzogen.

- (2) Die Kommission nimmt das mehrjährige Evaluierungsprogramm im Wege eines Durchführungsrechtsakts an. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 29 Absatz 3 genannten Prüfverfahren erlassen. Die Kommission übermittelt das mehrjährige Evaluierungsprogramm dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (3) Das mehrjährige Evaluierungsprogramm, in dem die besonderen Schwerpunktbereiche für die regelmäßigen Evaluierungen festgelegt werden, enthält einen vorläufigen Zeitplan für diese Evaluierungen.

Es umfasst eine vorläufige Liste der Mitgliedstaaten, die in einem bestimmten Jahr unbeschadet der Anpassungen nach Absatz 4 regelmäßigen Evaluierungen unterzogen werden. Bei der vorläufigen Reihenfolge, in der die Mitgliedstaaten einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden sollen, wird der Zeitraum seit der letzten regelmäßigen Evaluierung berücksichtigt. Ferner werden die Ergebnisse früherer Evaluierungen, das Tempo der Durchführung der Aktionspläne und andere der Kommission zur Verfügung stehende relevante Informationen über die Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

- (4) Im Falle höherer Gewalt, die die Durchführung von Evaluierungen gemäß dem nach Absatz 3 festgelegten vorläufigen Zeitplan verhindert, kann die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Zeitplan für die betroffenen Evaluierungen anpassen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über solche Ereignisse und deren erwartete Auswirkungen auf die Planung der Evaluierungen im Rahmen des mehrjährigen Evaluierungsprogramms.

Artikel 13

Einjähriges Evaluierungsprogramm

- (1) Die Kommission legt im Wege eines Durchführungsrechtsakts bis zum 15. November des Jahres, das dem Jahr vorausgeht, auf das sich das Programm bezieht, ein einjähriges Evaluierungsprogramm fest, das sich insbesondere auf die Risikoanalysen und andere Informationen stützt, die die Kommission nach den Artikeln 7, 8, 9, 10 und 11 eingeholt hat. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 29 Absatz 3 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (2) Das einjährige Evaluierungsprogramm enthält einen vorläufigen Zeitplan für die folgenden Evaluierungen:

- a) die regelmäßigen Evaluierungen der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des mehrjährigen Evaluierungsprogramms;
 - b) die erstmalige Evaluierung eines Mitgliedstaats, nachdem dieser seine Bereitschaft erklärt hat, evaluiert zu werden;
 - c) mindestens eine thematische Evaluierung.
- (3) Die Kommission übermittelt das einjährige Evaluierungsprogramm dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Im Falle höherer Gewalt, die die Durchführung von Evaluierungen gemäß dem nach Absatz 2 festgelegten vorläufigen Zeitplan verhindert, kann die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Zeitplan für diese Evaluierungen anpassen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über solche Ereignisse und deren erwartete Auswirkungen auf die Planung der Evaluierungen im Rahmen des einjährigen Evaluierungsprogramms.

Artikel 14

Standardfragebogen

- (1) Die Kommission erstellt und aktualisiert im Wege eines Durchführungsrechtsakts einen Standardfragebogen.

Bei der Ausarbeitung des Fragebogens kann die Kommission die in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union hören.

- (2) Die in Absatz 1 genannten Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 29 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren erlassen.

- (3) Gegenstand des Standardfragebogens sind die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die organisatorischen und technischen Mittel, die für die Umsetzung des Schengen-Besitzstands zur Verfügung stehen, einschließlich der in den Handbüchern, den Schengen-Katalogen und den einschlägigen statistischen Daten genannten Mittel.

- (4) Bis zum 1. August eines jeden Jahres übermittelt die Kommission den Standardfragebogen den Mitgliedstaaten, die nach dem einjährigen Evaluierungsprogramm im darauffolgenden Jahr einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden sollen.

Diese Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission ihre Antworten innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Standardfragebogens.

Die Kommission stellt die Antworten den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

- (5) Auf Ersuchen der Kommission aktualisieren die evaluierten Mitgliedstaaten ihre Antworten auf den Standardfragebogen, beantworten vor konkreten Evaluierungen gegebenenfalls ergänzende Fragen und übermitteln die Ergebnisse nationaler Qualitätskontrollmechanismen und interner Prüfungen.

KAPITEL III

GEMEINSAME BESTIMMUNGEN FÜR EVALUIERUNGS- UND ÜBERWACHUNGSTÄTIGKEITEN

Artikel 15

Sachverständige der Mitgliedstaaten

- (1) Die an Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten teilnehmenden Sachverständigen der Mitgliedstaaten müssen eine entsprechende fachliche Eignung, unter anderem solide theoretische Kenntnisse und praktische Erfahrung in den unter den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus fallenden Bereichen, aufweisen, fundierte Kenntnisse über die Evaluierungsgrundsätze, -verfahren und -techniken besitzen und in der Lage sein, sich in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen.
- (2) Sachverständige aus den Mitgliedstaaten, die nach der jeweiligen Beitrittsakte durch den Schengen-Besitzstand gebunden sind, ihn jedoch noch nicht vollständig anwenden, können an Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten in Bezug auf alle Teile des Schengen-Besitzstands teilnehmen.

Artikel 16

Schulung der Sachverständigen

- (1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sicher, dass die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Vertreter der Kommission eine geeignete Schulung erhalten, die sie als Sachverständige für Schengen-Evaluierungen benötigen.

Die Schulungen für Sachverständige für Schengen-Evaluierungen umfassen Grundrechtskomponenten, die unter Mitwirkung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte erarbeitet werden.

Die Kommission hält in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union die Lehrpläne für die Erstsulung auf dem neuesten Stand und bietet bei Bedarf Aufbau- und Auffrischungsschulungen an.

- (2) Zu Schulungszwecken kann jedem Team, das regelmäßige Evaluierungen durchführt, ein „Beobachter“ entweder aus einem Mitgliedstaat oder aus der Kommission angehören.

Artikel 17

Pool von Sachverständigen der Mitgliedstaaten

- (1) Die Kommission stellt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten jedes Jahr einen Pool von Sachverständigen zusammen, deren fachlicher Hintergrund den im mehrjährigen Evaluierungsprogramm festgelegten besonderen Schwerpunktbereichen entspricht.
- (2) Parallel zur Festlegung des einjährigen Evaluierungsprogramms gemäß Artikel 13 Absatz 1 benennen die Mitgliedstaaten auf Aufforderung der Kommission für jeden im mehrjährigen Evaluierungsprogramm festgelegten Schwerpunktbereich mindestens einen qualifizierten Sachverständigen für den Expertenpool des Folgejahres.
- (3) Die Kommission kann in der Aufforderung die fachlichen Anforderungen an die zu benennenden Sachverständigen entsprechend den im jährlichen Evaluierungsprogramm vorgesehenen Evaluierungen genauer eingrenzen.

- (4) Die Mitgliedstaaten benennen die Sachverständigen innerhalb von vier Wochen nach Erhalt der Aufforderung gemäß Absatz 2.
- (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die benannten Sachverständigen die in Artikel 15 genannten Bedingungen und die besonderen Anforderungen in der Aufforderung zur Bildung des Pools erfüllen.
- (6) Sachverständige, die geeignete Schulungen gemäß Artikel 16 erhalten haben, werden für den Expertenpool benannt, der für das Jahr gebildet wird, das auf das Jahr folgt, in dem sie die betreffende Schulung absolviert haben.
- (7) Die Kommission kann auch die in Artikel 7 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auffordern, Sachverständige für den Pool zu benennen.
- (8) Die Kommission prüft die benannten Sachverständigen und bestätigt innerhalb einer Woche ihre Auswahl für den Expertenpool.
- (9) Erfüllt keiner der für die Schwerpunktbereiche benannten Sachverständigen die in Absatz 3 genannten Anforderungen, so fordert die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat auf, einen neuen Sachverständigen für den betreffenden Schwerpunktbereich zu benennen.
- (10) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die benannten Sachverständigen für Evaluierungen zur Verfügung stehen.
Steht ein Sachverständiger für den Pool nicht mehr zur Verfügung, so benennt der betreffende Mitgliedstaat unverzüglich einen Nachfolger.
- (11) Die Kommission hält die Liste der Sachverständigen im Pool auf dem neuesten Stand und informiert die Mitgliedstaaten über die Anzahl der pro Mitgliedstaat benannten Sachverständigen und deren Profile.

Artikel 18

Zusammenstellung der Teams

- (1) Die Kommission legt die Anzahl der Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Vertreter der Kommission in einem Team auf der Grundlage der Besonderheiten und Erfordernisse der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit fest. Die Kommission wählt die Teammitglieder aus dem Expertenpool aus.
- (2) Bei der Auswahl der Sachverständigen berücksichtigt die Kommission die für eine bestimmte Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit erforderlichen Profile unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, geografische Ausgewogenheit sowie Ausgewogenheit hinsichtlich der Berufserfahrung und der Kapazitäten der nationalen Verwaltungen zu gewährleisten.
Die Sachverständigen der Mitgliedstaaten dürfen nicht an einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit in dem Mitgliedstaat teilnehmen, in dem sie beschäftigt sind.
- (3) Die Kommission lädt die ausgewählten Sachverständigen unmittelbar nach der Terminierung der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit, spätestens aber zehn Wochen vor ihrem geplanten Beginn ein. Die eingeladenen Sachverständigen antworten innerhalb einer Woche nach Erhalt der Einladung im Einvernehmen mit ihren benennenden Behörden.
- (4) Bei unangekündigten Besuchen werden die Einladungen von der Kommission spätestens zwei Wochen vor dem geplanten Besuchstermin verschickt. Die

Sachverständigen antworten innerhalb von 72 Stunden nach Erhalt der Einladung im Einvernehmen mit ihren benennenden Behörden.

- (5) Die Kommission kann die in Artikel 7 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auffordern, einen Vertreter mit einschlägiger Berufs- und Praxiserfahrung zu benennen, der als Beobachter an einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit teilnimmt. Die Fristen in den Absätzen 3 und 4 gelten für Einladung und Antwort.
- (6) Möchte ein Mitgliedstaat einen Beobachter zu Schulungszwecken gemäß Artikel 16 Absatz 3 benennen, so teilt er dies der Kommission mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Evaluierungsbeginn mit.
- (7) Die in den Absätzen 5 und 6 genannten Beobachter unterstützen das Team auf Aufforderung der leitenden Sachverständigen, nehmen jedoch nicht an den internen Entscheidungsprozessen des Teams teil.
- (8) Erhält die Kommission nicht mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Beginn der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit bzw. mindestens eine Woche bei unangekündigten Besuchen eine Bestätigung, dass die erforderliche Anzahl der im Pool vertretenen Sachverständigen teilnimmt, so fordert die Kommission alle Mitgliedstaaten unverzüglich auf, für die fehlenden Teammitglieder qualifizierte Sachverständige außerhalb des Pools zu benennen.
- (9) Die Mitgliedstaaten reagieren innerhalb von 72 Stunden nach Erhalt dieser Aufforderung.

Die Kommission benennt einen leitenden Sachverständigen der Kommission und schlägt den leitenden Sachverständigen der Mitgliedstaaten vor. Der leitende Sachverständige der Mitgliedstaaten wird von den Mitgliedern des Teams so bald wie möglich nach der Aufstellung des Teams benannt.

Die leitenden Sachverständigen sind insbesondere für die Gesamtplanung, die Vorbereitung, die Organisation des Teams, die Durchführung der Evaluierung, die Koordinierung der Abfassung des Evaluierungsberichts, die Qualitätskontrolle und die Folgemaßnahmen sowie gegebenenfalls entsprechende Überwachungstätigkeiten verantwortlich.

Artikel 19

Durchführung der Besuche

- (1) Die Teams treffen alle im Vorfeld erforderlichen Maßnahmen, um die Effizienz, Präzision und Kohärenz der Besuche zu gewährleisten.
- (2) Das detaillierte Programm für den Besuch in einem Mitgliedstaat oder in seinen Konsulaten wird von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den leitenden Sachverständigen und dem betroffenen Mitgliedstaat festgelegt.

Es kann Besuche bei und Treffen mit nationalen Behörden und Einrichtungen, nichtstaatlichen und internationalen Organisationen sowie anderen Stellen, Agenturen und Einrichtungen umfassen, die in die Umsetzung des Schengen-Besitzstands einbezogen, daran beteiligt oder davon betroffen sind, während sie mit dem Mitgliedstaat, der Gegenstand der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit ist, zusammenarbeiten.

- (3) Bei angekündigten Besuchen konsultiert die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat mindestens vier Wochen vor dem geplanten Besuch und teilt ihm den Zeitplan und das detaillierte Programm mit. Sie teilt die Namen der Teammitglieder und der Beobachter im Voraus mit. Der betroffene Mitgliedstaat benennt eine Kontaktstelle, die sich um die praktischen Einzelheiten des Besuchs kümmert.
- (4) Unangekündigte Besuche werden ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt. Die Kommission kann den betroffenen Mitgliedstaat ausnahmsweise mindestens 24 Stunden vor dem geplanten Besuch benachrichtigen, wenn der Hauptzweck des unangekündigten Besuchs eine stichprobenartige Überprüfung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands ist.
Die Kommission legt das detaillierte Programm für unangekündigte Besuche fest. Wurde der Mitgliedstaat benachrichtigt, kann die Kommission den Zeitplan und das detaillierte Programm mit ihm abstimmen.
- (5) Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Durchführung unangekündigter Besuche festlegen und aktualisieren.

Artikel 20

Fernmethoden

Die Kommission kann in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten anhand eines Fragebogens oder anderer Fernmethoden festlegen.

Artikel 21

Evaluierungsberichte

- (1) Das Team erstellt nach jeder Evaluierung einen Evaluierungsbericht.
Die Kommission nimmt den Evaluierungsbericht im Wege eines Durchführungsrechtsakts nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 29 Absatz 3 an. Der Evaluierungsbericht wird spätestens vier Monate nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit angenommen.
Die Kommission übermittelt den Evaluierungsbericht den nationalen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (2) Bei der Erstellung des Evaluierungsberichts berücksichtigen die Teams die Antworten auf den Standardfragebogen, etwaige zusätzliche Informationen, die sie im Einklang mit den Artikeln 7, 8, 9, 10 und 11 erlangt haben, sowie die Ergebnisse der Evaluierungstätigkeit. Die Evaluierungsberichte können Unterlagen und digitales Material als Beleg für die Ergebnisse enthalten. Wird eine Evaluierung im Rahmen eines Besuchs durchgeführt, erstellt das Team den Evaluierungsbericht während des Besuchs.
Das Team trägt die Hauptverantwortung für die Erstellung des Evaluierungsberichts sowie für dessen Vollständigkeit und Qualität. Bei Unstimmigkeiten bemüht sich das Team um einen Kompromiss.
- (3) Im Evaluierungsbericht werden die qualitativen, quantitativen, operativen, administrativen und organisatorischen Aspekte analysiert und die bei der Evaluierung festgestellten Mängel, verbesserungsbedürftigen Bereiche und bewährten Vorgehensweisen aufgelistet.

- (4) Die Ergebnisse können wie folgt bewertet werden:
- a) bewährte Vorgehensweise;
 - b) konform, Verbesserungen jedoch erforderlich;
 - c) nicht konform.
- (5) Der Evaluierungsbericht enthält Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen für die während der Evaluierung festgestellten Mängel und verbesserungsbedürftigen Bereiche sowie Angaben, welche Empfehlungen vorrangig umzusetzen sind. Im Evaluierungsbericht können für die Umsetzung bestimmter Empfehlungen Fristen vorgegeben werden. Wird bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, so finden die besonderen Bestimmungen des Artikels 23 Anwendung.
- (6) Die Kommission übermittelt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von vier Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit den Entwurf des Evaluierungsberichts. Der evaluierte Mitgliedstaat nimmt innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Entwurfs des Evaluierungsberichts zu dem Entwurf Stellung. Auf Antrag des evaluierten Mitgliedstaats findet spätestens fünf Arbeitstage nach Eingang seiner Stellungnahme eine Redaktionssitzung statt. Die Stellungnahme des evaluierten Mitgliedstaats kann in den Entwurf des Evaluierungsberichts einfließen.

Artikel 22

Folgemaßnahmen und Überwachung

- (1) Innerhalb von zwei Monaten nach Annahme des Evaluierungsberichts legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat einen Aktionsplan zur Umsetzung aller im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen vor.
- (2) Nach Rücksprache mit dem Team, das die Evaluierung durchgeführt hat, nimmt die Kommission zur Angemessenheit des Aktionsplans Stellung und teilt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Vorlage des Aktionsplans ihre Bemerkungen mit. Der Rat kann die Mitgliedstaaten auffordern, zu dem Aktionsplan Stellung zu nehmen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass im Aktionsplan nicht auf alle Empfehlungen ausreichend eingegangen worden ist, muss der evaluierte Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Eingang der Bemerkungen einen überarbeiteten Aktionsplan vorlegen.

- (3) Der evaluierte Mitgliedstaat berichtet der Kommission und dem Rat alle sechs Monate nach Annahme des Evaluierungsberichts über die Durchführung seines Aktionsplans, bis er nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist. Je nach Art der Mängel und dem Stand der Umsetzung der Empfehlungen kann die Kommission dem evaluierten Mitgliedstaat eine andere Berichtsfrequenz aufgeben.

Ist der Aktionsplan nach Ansicht der Kommission durchgeführt, informiert sie den evaluierten Mitgliedstaat über den Abschluss des Aktionsplans.

Die Kommission informiert das Europäische Parlament und den Rat mindestens zweimal jährlich über den Durchführungsstand der Aktionspläne. Die Kommission teilt insbesondere ihre Bemerkungen zur Angemessenheit der Aktionspläne gemäß Absatz 2 mit und informiert über die Ergebnisse von erneuten Besuchen und

Überprüfungsbesuchen sowie darüber, ob sie bei der Durchführung eines Aktionsplans erhebliche Verzögerungen feststellt.

KAPITEL IV

SCHWERWIEGENDE MÄNGEL UND BESONDERE EVALUIERUNGSFORMEN

Artikel 23

Besondere Bestimmungen für im Evaluierungsbericht festgestellte schwerwiegende Mängel

- (1) Die Bestimmungen der Absätze 2 und 7 gelten für Evaluierungen, bei denen ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde.
- (2) Die leitenden Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten teilen dem evaluierten Mitgliedstaat am Ende ihrer Evaluierungstätigkeit im Namen des Teams mit, dass ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde.

Der evaluierte Mitgliedstaat ergreift daraufhin umgehend Abhilfemaßnahmen und mobilisiert erforderlichenfalls alle verfügbaren operativen und finanziellen Mittel. Der evaluierte Mitgliedstaat informiert die Kommission und die Mitgliedstaaten unverzüglich über die umgehend ergriffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen. Gleichzeitig informiert die Kommission die in Artikel 7 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union über den festgestellten schwerwiegenden Mangel, damit diese den evaluierten Mitgliedstaat gegebenenfalls unterstützen können. Die Kommission informiert auch den Rat und das Europäische Parlament.

- (3) Der gemäß Artikel 21 Absätze 2, 3 und 4 erstellte Evaluierungsbericht konzentriert sich auf die Ergebnisse, die zur Feststellung eines schwerwiegenden Mangels führen. Der Evaluierungsbericht enthält keine Empfehlungen. Die Kommission übermittelt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit den Entwurf des Evaluierungsberichts.

Der evaluierte Mitgliedstaat nimmt innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Eingang des Entwurfs des Evaluierungsberichts zu dem Entwurf Stellung.

In hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit im Zusammenhang mit einem schwerwiegenden Mangel nimmt die Kommission den Evaluierungsbericht spätestens sechs Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit im Wege eines Durchführungsrechtsakts nach dem Verfahren gemäß Artikel 29 Absatz 4 an.

- (4) Das Team formuliert auf der Grundlage der Ergebnisse Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung des im Entwurf des Evaluierungsberichts genannten schwerwiegenden Mangels.

Die Kommission unterbreitet dem Rat einen Vorschlag für die Annahme der betreffenden Empfehlungen.

- (5) Der Rat nimmt innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Vorschlags Empfehlungen an.

Er übermittelt die Empfehlungen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Der Rat legt Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen fest, die sich auf einen schwerwiegenden Mangel beziehen, und legt die Häufigkeit der Berichterstattung

des evaluierten Mitgliedstaats an die Kommission und den Rat über die Durchführung seines Aktionsplans fest.

- (6) Der evaluierte Mitgliedstaat legt der Kommission und dem Rat seinen Aktionsplan innerhalb eines Monats nach Annahme der Empfehlungen vor. Die Kommission übermittelt den Aktionsplan dem Europäischen Parlament.

Die Kommission übermittelt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Vorlage des Aktionsplans ihre Bemerkungen zur Angemessenheit des Aktionsplans. Die Kommission übermittelt ihre Bemerkungen dem Rat und dem Europäischen Parlament.

- (7) Um die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen im Zusammenhang mit schwerwiegenden Mängeln zu überprüfen, organisiert die Kommission einen erneuten Besuch, der spätestens ein Jahr nach dem Evaluierungstermin stattfinden muss.

Die Kommission nimmt den Bericht über den erneuten Besuch im Wege eines Durchführungsrechtsakts nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 29 Absatz 3 an. Die Kommission legt dem Rat den Bericht über den erneuten Besuch vor.

- (8) Der Rat nimmt zu dem Bericht Stellung.

- (9) Die Kommission informiert das Europäische Parlament und den Rat über ihre Absicht, den Aktionsplan abzuschließen.

Die Kommission fordert den Rat auf, zu dem vorgeschlagenen Abschluss des Aktionsplans Stellung zu nehmen.

Bei ihrer Entscheidung über den Abschluss des Aktionsplans berücksichtigt die Kommission die Stellungnahme des Rates.

- (10) Wird der schwerwiegende Mangel als ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit innerhalb des Raums ohne Binnengrenzkontrollen oder als schwere und systematische Grundrechtsverletzung angesehen, so informiert die Kommission von sich aus oder auf Antrag des Europäischen Parlaments oder eines Mitgliedstaats umgehend das Europäische Parlament und den Rat.

Artikel 24

Besondere Bestimmungen für erstmalige Evaluierungen

- (1) Für erstmalige Evaluierungen gelten die Bestimmungen der Absätze 2 und 3.

- (2) Der gemäß Artikel 21 Absätze 2, 3 und 4 erstellte Evaluierungsbericht enthält keine Empfehlungen. Das Team formuliert auf der Grundlage der Ergebnisse Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der im Entwurf des Evaluierungsberichts genannten Mängel. Es gelten die Zeitvorgaben in Artikel 21 Absätze 1 und 6.

Die Kommission unterbreitet dem Rat einen Vorschlag für die Annahme der betreffenden Empfehlungen.

- (3) Der Rat nimmt innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Vorschlags Empfehlungen an.

Er übermittelt die Empfehlungen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Der Rat kann für die Umsetzung bestimmter Empfehlungen eine Frist setzen.

Die Kommission organisiert einen erneuten Besuch, falls im Evaluierungsbericht festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat die für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllte. Die Kommission nimmt den Bericht über den erneuten Besuch im Wege eines Durchführungsrechtsakts nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 29 Absatz 3 an. Die Kommission legt dem Rat den Bericht über den erneuten Besuch vor.

- (4) Die Kommission führt vor Abschluss des Aktionsplans einen Überprüfungsbesuch durch.

Die Kommission informiert das Europäische Parlament und den Rat über das Ergebnis des Überprüfungsbesuchs und über ihre Absicht, den Aktionsplan abzuschließen.

- (5) Die Kommission fordert den Rat auf, zu dem vorgeschlagenen Abschluss des Aktionsplans Stellung zu nehmen.

Bei ihrer Entscheidung über den Abschluss des Aktionsplans berücksichtigt die Kommission die Stellungnahme des Rates.

Artikel 25

Besondere Bestimmungen für thematische Evaluierungen

Artikel 24 Absätze 2 und 3 findet auf thematische Evaluierungen Anwendung.

Wird bei einer thematischen Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, so findet Artikel 23 Anwendung.

KAPITEL V

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 26

Vertraulichkeit

- (1) Die Teams behandeln sämtliche Informationen, die sie in Erfüllung ihrer Pflichten erhalten, vertraulich.
- (2) Der Geheimhaltungsgrad der Berichte bestimmt sich nach dem Beschluss (EU, Euratom) 2015/444. Sie können auf hinreichend begründeten Antrag des evaluierten Mitgliedstaats auch als „EU RESTRICTED/RESTREINT UE“ eingestuft werden.
- (3) Die Übermittlung und Behandlung von Verschlussachen für die Zwecke dieser Verordnung erfolgt im Einklang mit den geltenden Sicherheitsvorschriften. Diese Vorschriften schließen nicht aus, dass dem Europäischen Parlament und den in Artikel 7 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 27

Bedingungen für eine Beteiligung Irlands

- (1) Sachverständige Irlands beteiligen sich nur an der Evaluierung jenes Teils des Schengen-Besitzstands, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.

- (2) Die Evaluierungen betreffen ausschließlich die wirksame und effiziente Anwendung jenes Teils des Schengen-Besitzstands durch Irland, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.
- (3) Irland beteiligt sich an der Annahme der Empfehlungen durch den Rat nur für den Teil des Besitzstands, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.

Artikel 28

Bericht an das Europäische Parlament und den Rat

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen umfassenden Bericht über die auf der Grundlage dieser Verordnung durchgeführten Evaluierungen vor. Der Bericht wird veröffentlicht und enthält Informationen über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen, die Schlussfolgerungen dieser Evaluierungen und den Stand der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Abhilfemaßnahmen. Die Kommission übermittelt den Bericht den nationalen Parlamenten. Der Rat erörtert den Bericht und nimmt Schlussfolgerungen an.

Artikel 29

Ausschussverfahren

- (1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011. Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, so erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht und Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 findet Anwendung.
- (4) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 in Verbindung mit deren Artikel 5.

Artikel 30

Überprüfung

Die Kommission überprüft innerhalb von sechs Monaten nach der Annahme aller Berichte über die Evaluierungen, die vom ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramm nach dieser Verordnung erfasst werden, die Anwendung dieser Verordnung und legt dem Rat einen entsprechenden Bericht vor. In die Überprüfung werden alle Aspekte der Verordnung einbezogen, einschließlich des Funktionierens der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Evaluierungsmechanismus. Die Kommission übermittelt den Bericht dem Europäischen Parlament.

Artikel 31

Übergangsbestimmungen

- (1) Das erste mehrjährige Evaluierungsprogramm auf der Grundlage dieser Verordnung wird bis [1. November 2022] aufgestellt und beginnt am [1. Januar 2023].
Das Programm wird als Fortsetzung des zweiten Mehrjahresprogramms nach der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 aufgestellt und trägt den Evaluierungen Rechnung,

die bereits im Rahmen dieses zweiten Mehrjahresprogramms durchgeführt worden sind.

- (2) Der nach der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 angenommene Standardfragebogen wird weiter verwendet, bis der Standardfragebogen gemäß Artikel 14 der vorliegenden Verordnung vorliegt.

Artikel 32

Aufhebung

Die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates wird mit Wirkung vom [1. September 2022] aufgehoben.

Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im Anhang zu lesen.

Artikel 33

Inkrafttreten und Geltungsbeginn

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

Sie gilt ab dem [1. September 2022].

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

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES zur Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vom 7. Oktober 2013

1.2. Politikbereich(e)

Rubrik 4 – Migration und Grenzmanagement

1.3. Titel 11 – Grenzmanagement

Der Vorschlag/Die Initiative betrifft:

eine neue Maßnahme

eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme⁴⁹

die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme

die Zusammenführung mehrerer Maßnahmen oder die Neuausrichtung mindestens einer Maßnahme

1.4. Ziel(e)

1.4.1. Allgemeine(s) Ziel(e)

Der Schengen-Raum wird durch eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen, die das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen kompensieren und ein hohes Maß an Sicherheit wirksam gewährleisten, getragen. Das allgemeine Ziel des Vorschlags besteht darin, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die als Schengen-Besitzstand bezeichneten Rechtsvorschriften, die für ein reibungsloses Funktionieren des Schengen-Raums sorgen, vollständig, ordnungsgemäß und wirksam umsetzen.

Der Schengen-Besitzstand umfasst die folgenden drei Säulen:

1) Maßnahmen an den Außengrenzen (Außengrenzenmanagement),

2) Ausgleichsmaßnahmen (gemeinsame Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Rückkehrpolitik und das Schengener Informationssystem) sowie Anforderungen an den Schutz personenbezogener Daten und der Grundrechte und

3) einen robusten Überwachungsmechanismus.

Mit dieser Initiative wird das allgemeine Ziel verfolgt, den Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus zu verbessern, der die dritte Säule darstellt. Der Mechanismus soll mit dem Vorschlag effektiver gestaltet werden, indem er flexibler wird und schneller an die sich ständig ändernden Gegebenheiten angepasst werden kann, ohne dass häufige nachträgliche Änderungen erforderlich sind.

⁴⁹

Im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

1.4.2. Spezifische(s) Ziel(e)

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 und wird unter dem politischen Ziel „Fördern, was Europa ausmacht“ aufgeführt, konkret in Initiative 34 „Schengen-Paket“ Buchstabe b „Änderung der Verordnung zur Festlegung des Schengen-Evaluierungsmechanismus“.

Im Einklang mit Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates überprüfte die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der Annahme aller Berichte über die Evaluierungen, die im Rahmen des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms (2015–2019) erfasst werden, die Durchführung der Verordnung. In die Überprüfung wurden alle Aspekte der Verordnung einbezogen, einschließlich des Funktionierens der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Mechanismus. Die Kommission legte die Ergebnisse ihrer Überprüfung in einem Bericht⁵⁰ und in einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁵¹ am 25. November 2020 vor. Die Überprüfung ergab, dass der Mechanismus bereits spürbare Verbesserungen bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten erbracht hat. Es wurden jedoch einige Schwachstellen ermittelt, die behoben werden sollten:

- 1) die übermäßig lange Dauer des Evaluierungsprozesses (10–12 Monate) und die Zeit, die die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Empfehlungen benötigen (zwei Jahre),
- 2) keine ausreichende Zahl von Sachverständigen für die Teilnahme an den Evaluierungen, wobei fünf Mitgliedstaaten ein Drittel aller Sachverständigen stellen und ein chronischer Mangel an Sachverständigen in bestimmten Politikbereichen besteht,
- 3) suboptimale Nutzung und Wirksamkeit unangekündigter Besuche sowie anderer Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente, insbesondere der thematischen Evaluierungen,
- 4) langsame Umsetzung der Folgemaßnahmen und Durchführung der Aktionspläne sowie Fehlen eines umfassenden und kohärenten Ansatzes zur Überwachung der Durchführung,
- 5) unzureichende Einbeziehung der Bewertung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Mechanismus, abgesehen von der Evaluierung der Datenschutzerfordernisse.

In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass einige dieser Schwachstellen auf operativer Ebene behoben werden könnten, andere jedoch Änderungen der Rechtsvorschriften erfordern würden, um die bestehenden Vorschriften und Verfahren klarzustellen und zu verstärken, damit der Mechanismus voll funktionsfähig wird.

Als Folgemaßnahme und im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ersten Schengen-Forums vom 30. November 2020 führte die Kommission eine Reihe von

⁵⁰ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates (COM(2020) 779 final).

⁵¹ SWD(2020) 327 final.

technischen Konsultationen mit Interessenträgern durch und erstellte eine Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Initiativen und der Schlussfolgerungen des Berichts zum Stand von Schengen hat die Kommission die folgenden spezifischen Ziele ermittelt, die mit diesem Vorschlag verfolgt werden sollen:

1. Spezifisches Ziel Nr. 1: ***Verstärkung der strategischen Ausrichtung des Mechanismus und Sicherstellung einer angemesseneren und strategischeren Nutzung der verschiedenen Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente:*** Dies soll dadurch erreicht werden, dass der Umfang der Evaluierungen beibehalten und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit an neue und sich ständig ändernde Gegebenheiten verbessert wird, indem flexiblere Vorschriften für die Programmplanung und eine längere Laufzeit des Evaluierungszyklus vorgesehen werden.

2. Spezifisches Ziel Nr. 2: ***Straffung und Vereinfachung der Verfahren, um den Prozess wirksamer und effizienter zu gestalten und den Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken,*** um die übermäßige Länge der Verfahren und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern. Die Änderungen führen zu einem überarbeiteten Beschlussfassungsprozess mit Schwerpunkt auf der Rolle des Rates in den politisch bedeutsamsten Fällen, zu verbesserten Vorschriften für Folgemaßnahmen sowie zu erheblichen Vereinfachungen (z. B. grundsätzliche Aufhebung der Geheimhaltung der Evaluierungsberichte, geringere Häufigkeit der Berichterstattungspflichten für die Mitgliedstaaten, bestimmte verbindliche Fristen zur Beschleunigung des Prozesses).

3. Spezifisches Ziel Nr. 3: ***Verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechtsgarantien im Rahmen des Schengen-Besitzstands*** durch die Einführung gezielter Maßnahmen zur besseren Einbeziehung und Verbesserung des Grundrechtsschutzes im Rahmen des Mechanismus als Reaktion auf die langjährigen Forderungen der Beteiligten.

4. Spezifisches Ziel Nr. 4: ***Optimierung der Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen für gezieltere, strategischere und maßgeschneiderte Evaluierungen:*** Damit soll dem Mangel an qualifizierten Sachverständigen für Evaluierungen und dem Ungleichgewicht in Bezug auf die Beiträge der Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden. Außerdem sollen die auf Unions- und nationaler Ebene verfügbaren Ressourcen besser genutzt und Synergien mit anderen Instrumenten verstärkt werden. Im Vorschlag ist die Schaffung eines jährlichen ständigen Pools von Sachverständigen, der von der Kommission verwaltet wird, vorgesehen, wodurch die Größe der Teams flexibel festgelegt und Anreize für die Teilnahme geboten werden können. Durch die vorgeschlagenen Änderungen werden die Beiträge auf ein Maximum erhöht und die Koordinierung mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie anderen Qualitätssicherungsmechanismen verbessert, und zwar durch eine bessere Risikoanalyse, eine verstärkte Koordinierung und eine verstärkte Beteiligung mit neuen rechtlichen Verpflichtungen.

1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag/die Initiative auf die Begünstigten/Zielgruppe auswirken dürfte.

Die Freizügigkeit ist untrennbar mit dem, was Europa ausmacht, verbunden. Um sie zu erhalten, muss die EU sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand ordnungsgemäß und vollständig anwenden.

In den letzten Jahren wurde der Schengen-Raum der Freizügigkeit durch eine Reihe von Herausforderungen unterschiedlicher Art auf die Probe gestellt: Migrationskrise, terroristische Bedrohungen und die Folgen der Ausbreitung von COVID-19. Die neuen Gegebenheiten, mit denen der Schengen-Raum konfrontiert wurde, haben verdeutlicht, dass die Governance-Struktur und die verfügbaren Instrumente für ein reibungsloses Funktionieren des Schengen-Raums verbessert werden müssen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, kündigte Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2020⁵² eine neue Strategie für die Zukunft von Schengen an, um einen voll funktionierenden Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr zu gewährleisten. Die Kommission wies im neuen Migrations- und Asylpaket darauf hin, dass in der Strategie legislative und operative Initiativen kombiniert würden, mit denen das Ziel verfolgt wird, einen stärkeren und widerstandsfähigeren Schengen-Raum zu schaffen. Die Überarbeitung des Mechanismus ist eine solche Gesetzgebungsinitiative.

Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2021⁵³ wird bestätigt, dass strengere Schengen-Vorschriften erforderlich sind, um einen funktionierenden Schengen-Raum zu wahren bzw. Verbesserungen herbeizuführen. Im Rahmen des politischen Ziels „Fördern, was Europa ausmacht“ wird die Kommission verpflichtet, ein Schengen-Paket (Initiative 34) vorzulegen, zu dessen Bestandteilen die Änderung der Verordnung zur Festlegung des Schengen-Evaluierungsmechanismus gehört, die im zweiten Quartal 2021 angenommen werden soll.

Der vorliegende Vorschlag ist ein Kernelement der neuen Strategie für die Zukunft von Schengen der Kommission. Damit soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Bestimmungen wirksam anwenden, wodurch das gegenseitige Vertrauen zwischen ihnen gestärkt und zum guten Funktionieren des Raums der Freizügigkeit beigetragen wird.

1.4.4. Leistungsindikatoren

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Fortschritte und Ergebnisse verfolgen lassen.

Es wurde eine nicht erschöpfende Liste qualitativer und quantitativer Indikatoren entwickelt, um die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen zu überwachen; diese Liste wird bei der Überprüfung der Verordnung herangezogen.

Zur Messung der Verwaltungsvereinfachung werden folgende Indikatoren vorgeschlagen:

- Zahl der Änderungen des Evaluierungsprogramms
- Zahl der Aufforderungen zur Benennung von Sachverständigen
- Zahl der Vorschläge der Kommission für Empfehlungen

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_1655

⁵³ COM(2020) 690 final.

- Zahl der Empfehlungen des Rates
- Zahl der Bewertungen der Aktionspläne (Mitteilungen der Kommission)
- Zahl der Fortschrittsberichte

Zur Messung des Erfolgs nach spezifischem Ziel, dem ein operatives Ziel entspricht, wurden folgende Indikatoren entwickelt:

- Zahl der unangekündigten und thematischen Evaluierungen (Jahresdurchschnitt während des Zyklus) – spezifisches Ziel 1
- Diskussion der Ergebnisse bzw. des Stands der Umsetzung der Empfehlungen – spezifisches Ziel 1
- Durchschnittliche Dauer des Evaluierungsprozesses – spezifisches Ziel 2
- Im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus festgestellte Mängel, die bis zum Jahresende behoben werden müssen – spezifisches Ziel 2
- Zahl der Beobachter der FRA bei Schengen-Evaluierungen – spezifisches Ziel 3
- Zahl der im Bereich Grundrechte geschulten Sachverständigen – spezifisches Ziel 3
- Durchschnittliche Zahl der pro Evaluierungsbesichtigung erforderlichen Sachverständigen – spezifisches Ziel 4
- Verhältnis zwischen benannten und erforderlichen Sachverständigen – spezifisches Ziel 4
- Zahl der Risikoanalysen oder anderer Berichte – spezifisches Ziel 4

Darüber hinaus ist die Kommission im Begriff, ein neues IT-Instrument zu entwickeln, um die Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten moderner zu gestalten. Dieses Instrument dürfte 2021 schon operationell sein.

1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.5.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf, einschließlich einer detaillierten Zeitleiste für die Durchführung der Initiative

Das übergeordnete Ziel des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus besteht darin, die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands zu überprüfen und gegebenenfalls Verbesserungen zu empfehlen und deren Umsetzung zu gewährleisten.

Die Aufrechterhaltung des Schengen-Raums als Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen hängt von einem wirksamen und effizienten Mechanismus zur Evaluierung der an den Außengrenzen der Union anzuwendenden Maßnahmen sowie von Ausgleichsmaßnahmen ab, mit denen das Ziel verfolgt wird, die Freizügigkeit und ein hohes Maß an Sicherheit und Recht in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten.

Der Schengen-Raum beruht auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre Fähigkeit, bestimmte Maßnahmen an den Außengrenzen und Ausgleichsmaßnahmen innerhalb ihres Hoheitsgebiets vollständig anzuwenden, wodurch die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen möglich wird. Die

Ursprünge des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus sind zwischenstaatlicher Natur und stammen aus den 1990er Jahren, als die Evaluierungen ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fielen und die Kommission als Beobachterin teilnahm. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 wurde der Schengen-Besitzstand Teil des Rahmens der Europäischen Union, wodurch die Möglichkeit eröffnet wurde, die Rechtsgrundlage des derzeit geltenden Mechanismus zu schaffen und damit die Verantwortung für die Koordinierung und allgemeine Organisation auf die Kommission zu übertragen.

Seit der Annahme der Verordnung zur Einführung eines Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus⁵⁴ im Jahr 2013 sah sich die Union mit einer Reihe von neuen Herausforderungen konfrontiert. Sie erlebte eine noch nie da gewesene Migrationskrise, deren Auswirkungen neue Gegebenheiten hervorgebracht haben, ebenso wie eine Reihe von Terroranschlägen. Sie war und ist mit der noch anhaltenden COVID-19-Pandemie konfrontiert, durch die der normale Ablauf des Alltags der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt wurde. All dies hat gezeigt, dass die derzeit geltenden Vorschriften nicht ausreichen, um den neu entstehenden Druck auf den Schengen-Raum zu bewältigen. Infolgedessen hat die Union eine beträchtliche Zahl von Initiativen, einschließlich Gesetzesinitiativen, im Bereich Inneres verabschiedet, um den neu entstehenden Anforderungen wirksam begegnen zu können.

Der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus wurde jedoch nicht geändert, und seine Fähigkeit, den jüngsten rechtlichen und politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurde infrage gestellt.

Im Einklang mit Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2012 des Rates führte die Kommission eine Analyse der Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus durch. Die Ergebnisse dieser Überprüfung⁵⁵ ergaben, dass der Mechanismus seinen erheblichen Mehrwert bereits unter Beweis gestellt und zur Verbesserung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten beigetragen hat. Ferner wurde bestätigt, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand insgesamt adäquat umsetzen und schwerwiegende Mängel umgehend behoben wurden. Ungeachtet dieser Fortschritte wurde in dem Bericht festgestellt, dass es immer noch einige Schwachstellen und viele unterschiedliche Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten gibt, die sich künftig auf die Integrität und einen funktionierenden Schengen-Raum auswirken könnten.

Im Anschluss an die Ankündigung von Kommissionspräsidentin von der Leyen, eine neue Strategie für die Zukunft von Schengen vorzulegen, und an die Diskussionen auf hoher politischer Ebene im Rahmen des ersten Schengen-Forums am 30. November 2020 führte die Kommission eine eingehende und umfassende Konsultation der Interessenträger durch. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die positiven Auswirkungen des Mechanismus zweifelsfrei bestätigt werden und sein Mehrwert nachgewiesen werden kann. Sie verdeutlichten aber auch, dass der Mechanismus überarbeitet werden sollte, um ihn wirksamer und effizienter zu gestalten, sodass er für die neuen Herausforderungen gerüstet ist und an neue Gegebenheiten angepasst werden kann. Die Erfahrungen aus dem ersten, auf fünf

⁵⁴ Verordnung (EU) Nr. 1053/2012 des Rates.

⁵⁵ COM(2020) 779 final.

Jahre ausgelegten Evaluierungszyklus haben auch bestimmte Verfahrensaspekte zur Verbesserung seiner Funktionsweise in der Praxis aufgezeigt.

Auf dieser Grundlage ergreift die Kommission die Initiative und legt den vorliegenden Vorschlag vor. Die vorgeschlagene Verordnung soll im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 70 AEUV angenommen werden.

- 1.5.2. *Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union (kann sich aus unterschiedlichen Faktoren ergeben, z. B. Vorteile durch Koordinierung, Rechtssicherheit, größerer Wirksamkeit oder Komplementarität). Für die Zwecke dieser Nummer bezeichnet der Ausdruck „Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union“ den Wert, der sich aus dem Tätigwerden der Union ergibt und den Wert ergänzt, der andernfalls allein von den Mitgliedstaaten geschaffen worden wäre.*

Der von der Union geschaffene Mehrwert der Initiative ergibt sich vor allem aus der koordinierten Beteiligung der Mitgliedstaaten, sowohl direkt als auch über den Rat, wodurch eine solide Grundlage geschaffen wird, um das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten im Vergleich zu auf Mitgliedstaatenebene koordinierten Evaluierungen zu gewährleisten. Auf Unionsebene koordinierte Evaluierungen ermöglichen einen Vergleich der Anwendungspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten und eine Bewertung der kombinierten Auswirkungen der Anwendung in verschiedenen Mitgliedstaaten. Sie ermöglichen es, Mängel zu identifizieren, die sich aus Asymmetrien und Abweichungen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands ergeben und die Integrität des Schengen-Raums gefährden könnten. Der aus dem Mechanismus resultierende Druck unter den Mitgliedstaaten kann einen zusätzlichen Anreiz für die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands schaffen. Durch die Initiative wird das Risiko verringert, dass einige wenige Mitgliedstaaten eine unverhältnismäßig hohe Last für das Funktionieren des Mechanismus tragen.

Mit dem Vorschlag soll der Schwerpunkt des Mechanismus auf Mängel verlagert werden, die sich negativ auf das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt auswirken können. Fragen von begrenzter Tragweite sollten auf nationaler Ebene behandelt werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung der allgemeinen und spezifischen Ziele unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips erforderlich ist, da sie die Grundlage für eine bessere Koordinierung mit den im Rahmen der nationalen Qualitätssicherungsmechanismen durchgeführten Evaluierungen schaffen.

- 1.5.3. *Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene wesentliche Erkenntnisse*

Dieser Vorschlag beruht auf den Erfahrungen mit der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates, in der die Durchführung von Schengen-Evaluierungen auf der Grundlage eines mehrjährigen Evaluierungszyklus mit einer Laufzeit von fünf Jahren vorgesehen ist. Im Anschluss an den ersten Evaluierungszyklus für den Zeitraum 2014–2019 nahm die Kommission eine Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte und festgestellten Mängel vor und stellte die Ergebnisse in einem Bericht über die Funktionsweise des Schengen-Mechanismus⁵⁶ vor. Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags

⁵⁶

COM(2020) 779 final.

berücksichtigte die Kommission die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Überprüfung sowie die Standpunkte der Interessenträger, die im Anschluss an das erste Schengen-Forum konsultiert wurden. Sie trug auch den kürzlich angenommenen Schlussfolgerungen des Rates⁵⁷ zur Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates) vom 19. April 2021 Rechnung, in dem bestätigt wird, dass der Mechanismus ein entscheidendes Instrument ist, um die wirksame und effiziente Anwendung des Schengen-Besitzstands und ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten im Raum der Freizügigkeit sicherzustellen. In diesen Schlussfolgerungen wird die Kommission ferner ersucht, Initiativen vorzulegen, um die Gesamteffizienz des Mechanismus zu verbessern und gleichzeitig für dessen Flexibilität Sorge zu tragen.

1.5.4. *Vereinbarkeit mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen sowie mögliche Synergieeffekte mit anderen geeigneten Instrumenten*

Die Kommission stellt diesen Vorschlag als wesentlichen Bestandteil der Strategie für die Zukunft von Schengen vor, die neben anderen Dokumenten auch eine politische Mitteilung über Schengen umfasst. Er knüpft an das neue Migrations- und Asylpaket vom September 2020 an.

Dieser Vorschlag, der die dritte Säule der Governance-Struktur bildet, berührt nicht die für die ersten beiden Säulen des Schengen-Raums (Außengrenzen und Ausgleichsmaßnahmen) relevanten Rechtsvorschriften, sondern soll zu deren verbesserter Anwendung durch die Mitgliedstaaten beitragen.

In den vergangenen Jahren hat die Rolle der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an der Anwendung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, weiter an Bedeutung gewonnen. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, ist im Vorschlag vorgesehen, dass die Tätigkeiten der einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, soweit deren Bedienstete im Auftrag der Mitgliedstaaten tätig werden, bis zu einem gewissen Grad evaluiert und überwacht werden.

Der Mechanismus bietet einen soliden Rechtsrahmen, der auch flexibel genug ist, um sämtliche sich ständig ändernden Rechtsvorschriften für das Funktionieren des Schengen-Raums abzudecken. Da diese Rechtsvorschriften in jüngster Zeit dynamische Entwicklungen erfahren haben, die sich in Zukunft fortsetzen dürften, wurde dieser Vorschlag so konzipiert, dass der Mechanismus an die künftige Entwicklung des Schengen-Besitzstands angepasst werden kann, ohne dass die Vorschriften für die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten geändert werden müssen.

Einige der Rechtsakte in den vom Mechanismus abgedeckten Politikbereichen umfassen eigene Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente. In dem Vorschlag ist vorgesehen, Synergien sicherzustellen, um Doppelarbeit zu vermeiden und die sektorbezogenen Überwachungsinstrumente optimal nutzen zu können.

Die Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen, die für diesen Vorschlag relevant sind, stehen voll und ganz im Einklang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen. Zu diesen Maßnahmen gehören die Finanzierung der Evaluierungsbesichtigungen für Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und der Kommission. Die

⁵⁷

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7939-2021-INIT/de/pdf>

Evaluierungsbesichtigungen im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates wurden bisher aus Unionsmaßnahmen des Fonds für die innere Sicherheit/Grenzen und Visa finanziert. Sobald die vorgeschlagene Verordnung in Kraft tritt, können die in ihrem Rahmen organisierten Evaluierungsbesichtigungen aus der Thematischen Fazilität des Instruments für Grenzmanagement und Visa (BMVI) finanziert werden. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Mittel aus ihren Programmen im Rahmen des BMVI für die Umsetzung der Empfehlungen aufzuwenden, um die im Anschluss an eine Schengen-Evaluierung ermittelten Schwachstellen oder Risiken angemessen anzugehen. Schließlich bietet der Mechanismus durch die Verlängerung der Laufzeit der Evaluierungszyklen von fünf auf sieben Jahren die Möglichkeit, bessere Synergien mit dem mehrjährigen Finanzrahmen sicherzustellen.

Im Vorschlag ist keine Aufstockung der Finanzmittel im Vergleich zu den Mitteln vorgesehen, die für die Evaluierungsbesichtigungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates veranschlagt wurden. Es werden neue Vorschriften vorgeschlagen, mit denen darauf abgezielt wird, die Effizienz und Wirksamkeit zu verbessern, um mit unveränderten Finanzmitteln bessere Ergebnisse zu erzielen.

1.5.5. Beurteilung der verschiedenen verfügbaren Finanzierungsoptionen, einschließlich der Möglichkeiten für eine Umschichtung

Mit der überarbeiteten Verordnung soll der Mechanismus für alle Beteiligten (Mitgliedstaaten, Kommission, einschlägige Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union) effizienter gestaltet werden. Das zugrunde liegende Ziel aus Ressourcensicht ist es, die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen und dabei im Rahmen der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen zu bleiben.

Es muss unbedingt klargestellt werden, dass der Mechanismus kein kostspieliges Instrument ist. Die Kosten der Kommission für die Organisation von Evaluierungs- und Überwachungsbesichtigungen belaufen sich auf annähernd 2 Mio. EUR pro Jahr.

Zu den vorgeschlagenen neuen Vorschriften für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungsbesichtigungen gehört eine Verlängerung der Laufzeit der Evaluierungszyklen von fünf auf sieben Jahre sowie eine Verringerung der durchschnittlichen Dauer der Besuche und der durchschnittlichen Stärke der Evaluierungs- und Überwachungsteams. Durch diese Änderungen dürften die Gesamtkosten der Besuche verringert werden.

Die Kommission schätzt, dass die Kosten der angekündigten Evaluierungen (die aufgrund ihrer Dauer und der beteiligten Sachverständigen am kostspieligsten sind) im Vergleich zum aktuellen Stand um etwa ein Drittel gesenkt werden, bedingt durch die kombinierte Wirkung der kürzeren Besuchsdauer, der geringeren Zahl von Sachverständigen (flexible Teamstärke) und der geringeren Zahl angekündigter Evaluierungen (Verlängerung der Laufzeit des Evaluierungszyklus). Es sollte auch berücksichtigt werden, dass der neue Mechanismus so konzipiert ist, dass mit ihm auch neue Rechtsvorschriften des Schengen-Besitzstands, der sich in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt hat, evaluiert werden können. Die Effizienz des neuen Mechanismus wird somit weiter verbessert, da mit ihm im Vergleich zum derzeit vorhandenen Mechanismus mehr rechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu geringeren Kosten evaluiert werden können.

1.6. Laufzeit und finanzielle Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative

befristete Laufzeit

- Laufzeit: [TT.MM.]JJJJ bis [TT.MM.]JJJJ
- Finanzielle Auswirkungen auf die Mittel für Verpflichtungen von JJJJ bis JJJJ und auf die Mittel für Zahlungen von JJJJ bis JJJJ

unbefristete Laufzeit

Anlaufphase ab Inkrafttreten, anschließend reguläre Umsetzung.

1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung⁵⁸

Direkte Mittelverwaltung durch die Kommission

- durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union
- durch Exekutivagenturen

Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten

Indirekte Mittelverwaltung durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen
- internationale Einrichtungen und deren Agenturen (bitte angeben)
- die EIB und den Europäischen Investitionsfonds
- Einrichtungen im Sinne der Artikel 70 und 71 der Haushaltsordnung
- öffentlich-rechtliche Körperschaften
- privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende finanzielle Garantien bieten
- privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und die ausreichende finanzielle Garantien bieten
- Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind
- *Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung angegeben werden, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.*

Bemerkungen

Die Kommission wird für die allgemeine Verwaltung der Maßnahmen, die mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind und in direktem Zusammenhang mit der operativen Durchführung der Verordnung stehen, verantwortlich sein. Diese umfassen in erster Linie die Finanzierung der Organisation von Evaluierungs- und Überwachungsbesichtigungen wie Reise- und Unterbringungskosten für Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und der Kommission, einschließlich derjenigen Sachverständigen, die einen Beobachterstatus haben.

⁵⁸ Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>.

Die Höhe der Ausgaben im Vergleich zu den Mitteln, die für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungsbesichtigungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates verwendet werden, wird voraussichtlich unverändert bleiben.

2. VERWALTUNGSMABNAHMEN

2.1. Überwachung und Berichterstattung

Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.

Die Vorschriften für die Überwachung und Berichterstattung sind in Artikel 28 und Artikel 30 des Vorschlags vorgesehen.

Die Kommission verpflichtet sich, dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr einen umfassenden Bericht über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen, die daraus gezogenen Schlussfolgerungen und den Stand der von den Mitgliedstaaten getroffenen Abhilfemaßnahmen vorzulegen. Dieser Bericht ist den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

Der neu vorgeschlagene Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus wird auf der Grundlage von mehrjährigen Evaluierungszyklen mit einer Laufzeit von sieben Jahren durchgeführt. Nach Abschluss des ersten Zyklus und sechs Monate nach der Annahme aller Evaluierungsberichte im Rahmen des Zyklus wird die Kommission die Durchführung der Verordnung überprüfen.

Als Teil der Folgenabschätzung und in Übereinstimmung mit den Vorschriften für bessere Rechtsetzung wurde eine nicht erschöpfende Liste von qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgearbeitet, die für die Überprüfung der Verordnung verwendet werden sollen. Darüber hinaus ist die Kommission im Begriff, ein neues IT-Instrument zu entwickeln, um die Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten moderner zu gestalten. Dieses Instrument dürfte 2021 schon operationell sein.

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem(e)

2.2.1. Begründung der Methode(n) der Mittelverwaltung, des Durchführungsmechanismus/der Durchführungsmechanismen für die Finanzierung, der Zahlungsmodalitäten und der Kontrollstrategie, wie vorgeschlagen

Aufbauend auf den positiven Erfahrungen mit der Durchführung des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus und seiner Finanzierung im Rahmen von Unionsmaßnahmen des Fonds für die innere Sicherheit/Grenzen und Visa im Wege der direkten Mittelverwaltung beabsichtigt die Kommission, die Finanzierungsgrundsätze beim neuen Mechanismus beizubehalten. Im Einklang mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird der Mechanismus aus der Thematischen Fazilität des Instruments für Grenzmanagement und Visa im Wege der direkten Mittelverwaltung finanziert.

2.2.2. Angaben zu den ermittelten Risiken und dem/den zu deren Eindämmung eingerichteten System(en) der internen Kontrolle

Die Generaldirektion HOME (GD HOME) hat ein System der internen Kontrolle eingerichtet, das auf ihre individuellen Anforderungen und Umstände zugeschnitten ist, und bewertet regelmäßig seine Durchführung und allgemeine Funktionsweise.

Die Ausgabenprogramme der GD HOME wiesen bislang kein hohes Fehlerrisiko auf. Dies geht aus den Jahresberichten des Rechnungshofs hervor, der keine nennenswerten Fehler feststellen konnte.

Im Wege der direkten Mittelverwaltung unterstützt die Kommission Maßnahmen, die zur Verwirklichung der gemeinsamen politischen Ziele der Union beitragen. Eines dieser Ziele ist die ordnungsgemäße, fristgerechte und wirksame Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten, die mithilfe des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gewährleistet wird.

Der derzeitige Mechanismus wurde für den Zeitraum 2014–2020 aus den Unionsmaßnahmen des Fonds für die innere Sicherheit/Grenzen und Visa finanziert. Ab 2021 soll er aus der Thematischen Fazilität des Instruments für Grenzmanagement und Visa im Wege der direkten Mittelverwaltung finanziert werden. Der künftige überarbeitete Mechanismus wird weiterhin im Wege der direkten Mittelverwaltung aus der neuen Thematischen Fazilität finanziert.

2.2.3. *Schätzung und Begründung der Kosteneffizienz der Kontrollen (Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Wert der betreffenden verwalteten Mittel) sowie Bewertung des erwarteten Ausmaßes des Fehlerrisikos (bei Zahlung und beim Abschluss)*

Die Kommission ist bestrebt, bei der Haushaltsführung den höchstmöglichen Anforderungen gerecht zu werden. Die GD HOME hat strenge Kontrollen und klare Rechenschaftspflichten eingeführt, um dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet werden und dass die kosteneffizienten Kontrollen die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten. Als Zeichen ihres Engagements für die bestmögliche Nutzung der finanziellen Ressourcen hat sich die Kommission eine sehr niedrige Fehlerquote als eines ihrer strategischen Ziele gesetzt. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die GD HOME Maßnahmen ergriffen, mit denen eine wirtschaftliche Haushaltsführung während der gesamten Verwaltung der Vorgänge sichergestellt wird.

2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen, z. B. im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie, bereits bestehen oder angedacht sind.

Die GD HOME hat ihre eigene Betrugsbekämpfungsstrategie auf der Grundlage der vom OLAF bereitgestellten Methodik und im Einklang mit der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS) entwickelt und setzt diese um. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die internen Kontrollen zur Betrugsbekämpfung voll und ganz mit der CAFS abgestimmt sind und dass das Betrugsrisikomanagement darauf ausgerichtet ist, Betrugsrisikobereiche zu identifizieren und angemessene Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 kam die GD HOME zu dem Schluss, dass die Verfahren zur Betrugsprävention und -aufdeckung zufriedenstellend funktionierten und somit zur Sicherstellung, dass die internen Kontrollziele erreicht werden, beitrugen.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der GD HOME wird derzeit überarbeitet, um sie an die überarbeitete Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission anzugleichen und

gleichzeitig die Kontrollen zur Betrugsbekämpfung besser auf die Politikbereiche und Tätigkeiten der GD anzupassen, wodurch ihre Wirksamkeit und Effizienz gesteigert wird.

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des Mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan

- Bestehende Haushaltslinien

In der Reihenfolge der Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgabe	Beitrag			
	Anzahl	GM/NGM ⁵⁹	von EFTA-Ländern ⁶⁰	von Kandidatenländern ⁶¹	von Drittländern	nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung
4	11 02 01 – „Instrument für Grenzmanagement und Visa“	GM	NEIN	NEIN	JA	NEIN

Bemerkung: Im Zusammenhang mit dem Vorschlag beantragte Mittel sind durch Mittel gedeckt, die bereits in dem der BMVI-Verordnung zugrunde liegenden Finanzbogen zu Rechtsakten vorgesehen sind. Im Zusammenhang mit diesem Legislativvorschlag werden keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Ressourcen beantragt.

⁵⁹ GM = Getrennte Mittel/NGM = Nichtgetrennte Mittel.

⁶⁰ EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

⁶¹ Kandidatenländer und gegebenenfalls potenzielle Kandidaten des Westbalkans.

3.2. Geschätzte finanzielle Auswirkungen des Vorschlags auf die Mittel

3.2.1. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die operativen Mittel

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

in Mio. EUR (drei Dezimalstellen)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	4	Migration und Grenzmanagement
---------------------------------------	---	-------------------------------

GD: HOME		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	GESAMT
• Operative Mittel									
	Haushaltslinie ⁶² 11 02 01 „Instrument für Grenzmanagement und Visa“ (BMVI)	(1a)		2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Zahlungen	(2a)		2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Verpflichtungen								
	Zahlungen								
Aus der Dotation bestimmter spezifischer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben ⁶³									
entfällt	(3)								
Mittel INSGESAMT für GD HOME	Verpflichtungen	=1a+1b+3		2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Zahlungen	=2a+2b+3		2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

⁶² Gemäß dem offiziellen Eingliederungsplan.

⁶³ Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

3.2.2. Geschätzte Ergebnisse, die mit operativen Mitteln finanziert werden

Mittel für Verpflichtungen in Mio. EUR (drei Dezimalstellen)

Ziele und Ergebnisse angeben ↓	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	GESAMT	
								Gesamtkosten	Gesamtzahl
ERGEBNISSE									
Art ⁶⁴	Durchschnittskosten	Nein	Kosten	Nein	Kosten	Nein	Kosten	Nein	Kosten
SPEZIFISCHES ZIEL Nr. 1 ⁶⁵ Lücken schließen und die strategische Ausrichtung verstärken									
- Ergebnis	Diskussion der Ergebnisse oder des Stands der Umsetzung								
- Ergebnis	Jährliche Berichterstattung der Kommission über den	1							
Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1									
SPEZIFISCHES ZIEL Nr. 2 Straffung der Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten und Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse und Verfahren									

⁶⁴ Ergebnisse sind Produkte, die geliefert, und Dienstleistungen, die erbracht werden (z. B. Zahl der Austauschstudenten, gebaute Straßenkilometer).
⁶⁵ Wie unter 1.4.2. „Spezifische(s) Ziel(e) ...“

3.2.3. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (drei Dezimalstellen)

	2021 ⁶⁶	2022	2023	2024	2025	2026	2027	GESAMT
--	--------------------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
Personal								
Sonstige Verwaltungsausgaben								
Zwischensumme RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440

Außerhalb der RUBRIK 7⁶⁷ des Mehrjährigen Finanzrahmens								
Personal								
Sonstige Verwaltungsausgaben								
Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens								

GESAMT			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
---------------	--	--	-------	-------	-------	-------	-------	---------------

Der Mittelbedarf für Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnete Mittel der GD oder GD-interne Personalumschichtung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

⁶⁶ Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird. Bitte ersetzen Sie „N“ durch das voraussichtlich erste Jahr der Umsetzung (z. B. 2021). Dasselbe gilt für die folgenden Jahre.

⁶⁷ Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

3.2.3.1. Geschätzter Personalbedarf

- Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative wird folgendes Personal benötigt:

Schätzung in Vollzeitäquivalenten

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)							
20 01 02 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)			14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
20 01 02 03 (in den Delegationen)							
01 01 01 01 (indirekte Forschung)							
01 01 01 11 (direkte Forschung)							
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)							
• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten – VZÄ)⁶⁸							
20 02 01 (VB, ANS und LAK der Globaldotation)			3	3	3	3	3
20 02 03 (VB, ÖB, ANS, LAK und JFD in den Delegationen)							
XX 01 xx yy zz ⁶⁹	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
01 01 01 02 (VB, ANS und LAK der indirekten Forschung)							
01 01 01 12 (VB, ANS und LAK der direkten Forschung)							
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)							
GESAMT			17,7	17,7	17,7	17,7	17,7

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Ressourcen, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte sowie Bedienstete auf Zeit	<p>AD-Personal: Festlegung, Umsetzung und Koordinierung der politischen, rechtlichen und operativen Entwicklungen in Bezug auf den Schengen-Evaluierungsmechanismus, das Außengrenzenmanagement und die Schengen-Governance sowie die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den einschlägigen Politikbereichen.</p> <p>AST-Personal: Bereitstellung der operativen und administrativen Unterstützung sowie der Leitung und Planung für die Schengen-Evaluierung.</p> <p>SC-Personal: Bereitstellung operativer und administrativer Unterstützung für das Referat und Unterstützung des Referatsleiters.</p>
Externes Personal	<p>Festlegung, Umsetzung und Koordinierung der politischen, rechtlichen und operativen Entwicklungen in Bezug auf den Schengen-Evaluierungsmechanismus, das Außengrenzenmanagement und die Schengen-Governance sowie die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den einschlägigen Politikbereichen.</p>

⁶⁸ VB = Vertragsbedienstete, ÖB = örtliche Bedienstete, ANS = abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JFD = Juniorfachkräfte in Delegationen.

⁶⁹ Teilobergrenze für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

3.2.4. Vereinbarkeit mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen

Der Vorschlag/Die Initiative

- kann durch Umschichtungen innerhalb der entsprechenden Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) in voller Höhe finanziert werden.

Bitte erläutern Sie die erforderliche Anpassung unter Angabe der betreffenden Haushaltslinien und der entsprechenden Beträge. Bitte legen Sie im Falle einer größeren Neuprogrammierung eine Excel-Tabelle vor.

- erfordert die Inanspruchnahme des verbleibenden Spielraums unter der einschlägigen Rubrik des MFR und/oder den Einsatz der besonderen Instrumente im Sinne der MFR-Verordnung.

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der betreffenden Rubriken und Haushaltslinien, der entsprechenden Beträge und der vorgeschlagenen einzusetzenden Instrumente.

- erfordert eine Revision des MFR.

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der betreffenden Rubriken und Haushaltslinien sowie der entsprechenden Beträge.

3.2.5. Finanzierungsbeteiligung Dritter

Der Vorschlag/Die Initiative

- sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.
- sieht folgende Kofinanzierung durch Dritte vor:

Mittel in Mio. EUR (drei Dezimalstellen)

	Jahr N ⁷⁰	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe 1.6) bitte weitere Spalten einfügen.	Insgesamt
Kofinanzierende Einrichtung						

⁷⁰ Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird. Bitte ersetzen Sie „N“ durch das voraussichtlich erste Jahr der Umsetzung (z. B. 2021). Dasselbe gilt für die folgenden Jahre.

Kofinanzierung INSGESAMT							
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar:

auf die Eigenmittel

auf die übrigen Einnahmen

(1) Bitte geben Sie an, ob die Einnahmen bestimmten Ausgabenlinien zugewiesen sind .

in Mio. EUR (drei Dezimalstellen)

Einnahmenlinie: Artikel i...	Für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung stehende Mittel	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative ⁷¹				Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe I.6) bitte weitere Spalten einfügen.
		Jahr N	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3	

Bitte geben Sie für die zweckgebundenen Einnahmen die betreffende(n) Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan an.

Sonstige Anmerkungen (bei der Ermittlung der Auswirkungen auf die Einnahmen verwendete Methode/Formel oder weitere Informationen).

⁷¹ Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 20 % für Erhebungskosten, anzugeben.