



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.5.2023  
COM(2023) 274 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Schengen-Statusbericht 2023**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN  
RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN  
SCHENGEN-STATUSBERICHT 2023**

*Der Schengen-Statusbericht 2023 zeigt, dass die Initiative der Kommission zur Stärkung der Steuerung des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen („Schengen-Raum“) und zur Sicherstellung strukturierter, koordinierter und gemeinsamer europäischer Antworten auf Herausforderungen, die den gemeinsamen Raum betreffen, kontinuierlich umgesetzt wird. Er bildet den Auftakt des zweiten jährlichen Schengen-Zyklus und dient als Grundlage für die politischen Entscheidungsprozesse und die technischen Folgemaßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. In dem Bericht, der sich unter anderem auf die Schengen-Evaluierungen des Jahres 2022 stützt, werden der Schengen-Status beleuchtet und die Fortschritte am Ende des jährlichen Management-Zyklus sowie die Schwerpunktbereiche, die weiterer Aufmerksamkeit bedürfen, dargelegt.*

*Im letzten Jahr wurden wichtige Prioritäten, die im Rahmen des Schengen-Statusberichts 2022 ermittelt wurden, erfolgreich umgesetzt, und wichtige Etappenziele wurden erreicht. Zu den bemerkenswerten Erfolgen zählen der Beitritt Kroatiens zum Schengen-Raum, die Annahme eines neuen Rechtsrahmens für Schengen-Evaluierungen, die erste mehrjährige strategische Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement, die Annahme der Empfehlung des Rates für die operative Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und die Einführung des neuen Schengener Informationssystems (SIS). Mit Blick auf die Zukunft soll der Schengen-Statusbericht 2023 auf diesen Prioritäten und übergreifenden Zielen aufbauen, um eine nahtlose und effiziente Umsetzung der Schengen-Architektur zu gewährleisten, die auch neuen Herausforderungen und Schwerpunktbereichen Rechnung trägt.*

*Die vorliegende Mitteilung<sup>1</sup> dient als Input für die Tagung des Schengen-Rates am 8. Juni 2023. Im Schengen-Rat kommen die Ministerinnen und Minister des Schengen-Raums zusammen, um die strategische Koordinierung der Politik im Bereich Inneres sicherzustellen, die Bedingungen für einen gut funktionierenden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu fördern und die operative Steuerung zu übernehmen.*

## **1. Stärkere Schengen-Governance für ein anhaltend hohes Maß an Umsetzung**

Um einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen zu gewährleisten, müssen gemeinsam vereinbarte Maßnahmen von allen nach den höchstmöglichen Standards zusammen mit strukturierten, koordinierten und gemeinsamen Reaktionen auf Bedrohungen angewendet werden. Zur Schaffung dieses erforderlichen gemeinsamen Steuerungsrahmens rief die Kommission im Jahr 2022 den **ersten jährlichen Schengen-Zyklus** ins Leben. Dies war ein entscheidender Schritt nach vorn, um das gegenseitige Vertrauen der Schengen-Mitgliedsstaaten zu stärken, das Bewusstsein für

---

<sup>1</sup> Der Schengen-Statusbericht 2023 behandelt auch die rechtliche Verpflichtung der Kommission zur Berichterstattung nach Artikel 25 der Verordnung (EU) 2022/922 und nach Artikel 33 des Schengener Grenzkodexes.

gemeinsame Herausforderungen zu schärfen, ein stärkeres Gefühl der gemeinsamen Verantwortung zu fördern und den Weg für koordinierte sowie entschlossene Maßnahmen zu ebnen.

### ***Ein gemeinsamer und stabiler Rahmen für die politische Koordinierung***

Seit März 2022 kommen die Innenministerinnen und -minister regelmäßig im Schengen-Rat zusammen, um Angelegenheiten im Zusammenhang mit den gemeinsamen Zuständigkeiten ihrer Länder im Rahmen des Schengen-Systems zu erörtern. Der erste Schengen-Statusbericht<sup>2</sup> bildete den gemeinsamen Rahmen, indem die wichtigsten politischen Prioritäten zur Bewältigung der Herausforderungen, denen der Schengen-Raum gegenübersteht, ermittelt wurden. Zur Lenkung der Gespräche bei den Tagungen des Schengen-Rates stellte die Kommission ein **Schengen-Barometer** vor. Das Barometer lieferte ein umfassendes Lagebild der wichtigsten Faktoren, die sich auf die Stabilität des Schengen-Raums auswirken, und umfasste die Lage an den Außen- und Binnengrenzen, die Migrationsrouten in die EU und innerhalb der EU, die Bedrohungen für die innere Sicherheit und gemeinsame Antworten darauf sowie die Herausforderungen im Bereich der Visumpolitik. Mit dem verstärkten Schengen-Barometer+, das im März 2023 vorgestellt wurde, wurde der Notwendigkeit einer verbesserten Lageerfassung, Vorsorge und faktengestützten Politikgestaltung in der EU Rechnung getragen, wie Präsidentin von der Leyen den EU-Führungsspitzen auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates im Februar vorgeschlagen hatte.

### ***Erhöhung der Transparenz und des Engagements***

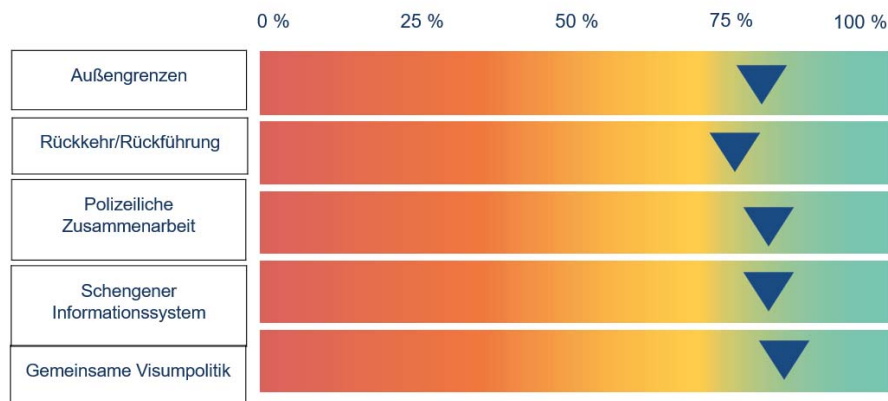
Infolge der Forderungen nach einem stärkeren politischen Engagement und mehr Transparenz entwickelt die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein „**Schengen-Scoreboard**“. Dieses Instrument wird die Transparenz im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Schengen-Raums und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten weiter fördern und eine wirksame Priorisierung noch ausstehender Abhilfemaßnahmen ermöglichen. Eine Analyse der Umsetzung der Schengen-Empfehlungen in den letzten Jahren in Schlüsselbereichen wie Management der Außengrenzen, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem und Visumpolitik zeigt, dass die effektive Umsetzungsquote auf nationaler Ebene insgesamt deutlich über 75 % liegt.

Die Kommission hat ihre Kontaktarbeit auf nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten fortgesetzt. Es fanden Sitzungen sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene statt, um wichtige Reformen als Folgemaßnahme zum Bericht 2022 zu erörtern, darunter Gespräche zwischen dem im Juni 2022 ernannten **Schengen-Koordinator** und seinen nationalen Amtskollegen. In dem Austausch wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, engere Beziehungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten herzustellen und die gemeinsame Verantwortung für die Verwaltung des Schengen-Raums zu fördern. Die Gespräche zeigten zudem, dass der Schengen-Besitzstand zwar auf einem sehr hohen Niveau wirksam umgesetzt wird, es aber

---

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24. Mai 2022, „Schengen-Statusbericht 2022“, (COM(2022) 301 final).

dennoch weiterhin große Herausforderungen im Schengen-Raum gibt, die angegangen werden müssen.



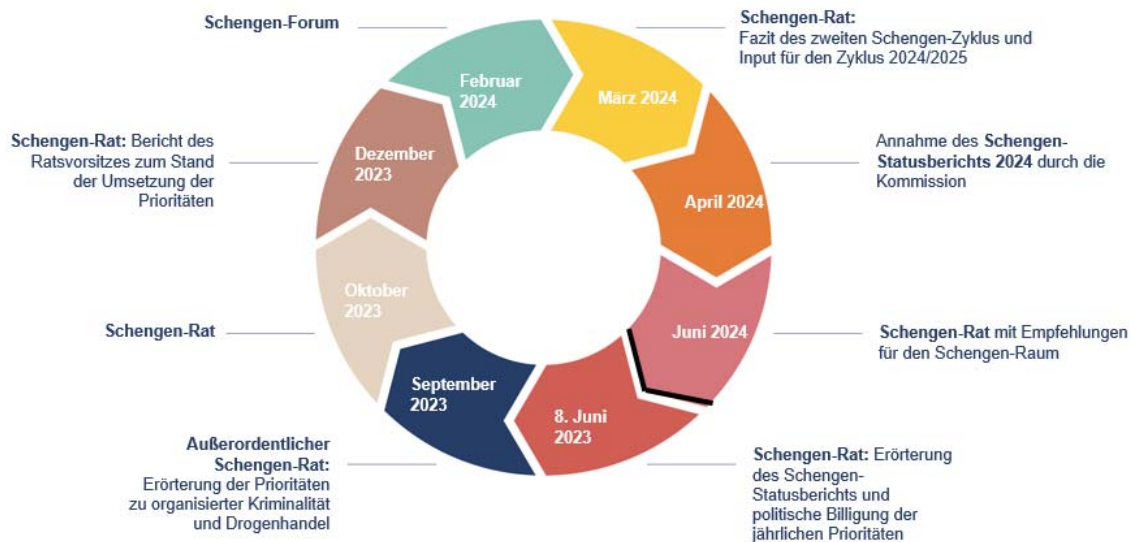
Überblick über die Umsetzungsquote der Empfehlungen aus den Schengen-Evaluierungen nach Politikbereichen<sup>3</sup>

### ***Zweiter Schengen-Zyklus: Konsolidierung des bestehenden Rahmens zur besseren Erkennung und Bewältigung ermittelter Herausforderungen***

In diesem zweiten **Schengen-Zyklus** sollte der Schengen-Rat seine Anstrengungen zur Koordinierung der Umsetzung gemeinsamer Strategien und zur operativen Steuerung auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der Risiken und Schwachstellen weiter verstärken. Um auf den Fortschritten bei der Umsetzung der vorrangigen Maßnahmen des ersten Schengen-Zyklus aufzubauen, ist es nach wie vor wichtig, den Steuerungsrahmen weiter zu konsolidieren, operative Maßnahmen in den Bereichen Migration und Grenzmanagement zu beschleunigen, die Empfehlung zur polizeilichen Zusammenarbeit vollständig umzusetzen, alle seit langem bestehenden Kontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben und den Schengen-Raum weiter zu erweitern.

<sup>3</sup> Umsetzungsquoten nach Politikbereichen: Außengrenzen 78 %, Rückkehr/Rückführung 75 %, polizeiliche Zusammenarbeit 79 %, Schengener Informationssystem 79 % und gemeinsame Visumpolitik 82 %. Die Umsetzungsquoten tragen der Art der Mängel (nicht konform oder verbesserungsbedürftig) und den Grad der Umsetzung der Abhilfemaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung Rechnung.

## Schengen-Governance: DER SCHENGEN-ZYKLUS 2023/2024



Das wirksame Funktionieren dieses Rahmens liegt in der gemeinsamen Verantwortung aller Schengen-Staaten sowie der Organe und Agenturen der EU, was ein hohes Maß an Koordinierung und Vertrauen erfordert. Zwar sorgen die Schengen-Evaluierungen dafür, dass die Mitgliedstaaten die Empfehlungen effizient umsetzen, doch muss ein gemeinsamer Schengen-Ansatz zu einer vorrangigen Erwägung werden, um mögliche negative Auswirkungen auf den Schengen-Raum zu verhindern. Individuelle Maßnahmen der Schengen-Staaten sollten daher durch ein gemeinsames Vorgehen des Schengen-Rates ergänzt werden, das den Prioritäten sowohl der einzelnen Staaten als auch des Schengen-Raums als Ganzem Rechnung trägt. Der **neue Schengen-Evaluierungsrahmen**, der 2022 angenommen wurde,<sup>4</sup> wird zu strafferen und umfassenderen länderspezifischen Empfehlungen führen, die die Ausarbeitung strategischer Leitlinien und die Annahme von Empfehlungen für den gesamten Schengen-Raum ermöglichen, wodurch der Steuerungsrahmen und die Rolle des Schengen-Rates weiter gestärkt werden. Damit wird eine dritte Generation von Schengen-Evaluierungen<sup>5</sup> eingeleitet, die eine Abkehr von fragmentierten, auf einzelne Politikbereiche bezogenen Konformitätsbewertungen bedeutet und den Weg zu umfassenden Bewertungen der Gesamtleistung der Mitgliedstaaten ebnet. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten für die

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2022/922 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 (ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1).

<sup>5</sup> Während die erste Generation der Schengen-Evaluierungen zwischen 1998 und 2014 vom Rat koordiniert wurde, verlagerte sich die Koordinierung der zweiten Generation (2015-2023) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27) auf die Kommission. Der neue Rahmen wird für die Evaluierungen Finnlands, Litauens, Lettlands und Estlands im Jahr 2023 in vollem Umfang angewandt.

Kommission und die Mitgliedstaaten gestärkt, thematische Evaluierungen durchzuführen, um Fragen und Verfahren in allen Politikbereichen von Mitgliedstaaten, die mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind, zu bewerten. Die verstärkten **Überwachungstätigkeiten**<sup>6</sup> werden die Umsetzung dieser gemeinsamen Prioritäten verbessern und in das Schengen-Scoreboard einfließen, wobei auf den laufenden Bemühungen aufgebaut wird, sicherzustellen, dass dieses Instrument zuverlässig ist und auf einem gemeinsamen, rigorosen und transparenten Ansatz beruht, der die Lage vor Ort genau widerspiegelt. Die wichtigsten Entwicklungen, der Sachstand und die nächsten Schritte im Zusammenhang mit dem Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sind in **Anhang 1** dargelegt.

Die Stärkung der Rolle des Schengen-Rates durch einen stärker handlungsorientierten Ansatz erfordert eine wirksamere Nutzung des Schengen-Barometers, der Schengen-Evaluierungen und anderer Instrumente, um besser zu ermitteln, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht, was zu konkreten und greifbaren Ergebnissen führt. Die Verbesserung der gemeinsamen Verantwortung mit einer stärkeren mittelfristigen Ausrichtung in Verbindung mit einer stärkeren, besser koordinierten und wirksameren Umsetzung sind daher Prioritäten für diesen zweiten Zyklus. **Die Kommission fordert den amtierenden und den künftigen Ratsvorsitz auf, den Schengen-Governance-Rahmen weiter zu konsolidieren und dabei auf den soliden Grundlagen des ersten Schengen-Zyklus aufzubauen, um eine nahtlose, kontinuierliche und dauerhafte Governance des Schengen-Raums zu gewährleisten.**

#### **Kasten 1. Sammlung bewährter Verfahren und Wissensaustausch**

Im Rahmen der Schengen-Evaluierungen werden innovative Verfahren der Mitgliedstaaten ermittelt, die von anderen angewandt werden könnten und den Mitgliedstaaten Einblicke in innovative Strategien, Instrumente und Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung der Schengen-Vorschriften geben.

Das in **Anhang 2** vorgestellte Kompendium bewährter Verfahren soll den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Schengen-Vorschriften zusätzliche Instrumente an die Hand geben und bei der Vorlage neuer Vorschläge und Initiativen auf bewährten Ansätzen und Techniken aufbauen. Außerdem soll der in der Gruppe „Schengen-Angelegenheiten“ des Rates geschaffene Rahmen gestärkt werden, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Erfahrungen und ihr Wissen auszutauschen und voneinander zu lernen, was zu einer besseren Umsetzung der Schengen-Architektur führt.

Diese bewährten Verfahren sollten auch die wirksame Umsetzung des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement unterstützen. Die Mitgliedstaaten

<sup>6</sup> Der neue Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus umfasst die Möglichkeit einer strategischeren Nutzung der verfügbaren und neuen Überwachungsinstrumente, wie etwa erneute Besuche (bei schwerwiegenden Mängeln), Kontrollbesuche und thematische Evaluierungen. Dadurch wird eine verstärkte und gezielte Weiterverfolgung der Evaluierungen der Mitgliedstaaten sichergestellt, was bei schwerwiegenden Mängeln besonders relevant ist. Die Kommission führte im Februar 2023 einen ersten Kontrollbesuch durch, um die Fortschritte Belgiens bei der Behebung von Mängeln beim Außengrenzenmanagement zu überwachen.



werden aufgefordert, die einschlägigen bewährten Verfahren in ihren nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement zu berücksichtigen.

## 2. Ein größerer und wohlhabenderer Schengen-Raum: ein Schlüsselfaktor für das Wachstum in Europa

Heute genießen rund 425 Millionen Menschen die Freiheit, die Sicherheit und das Recht, die der Schengen-Raum bietet. Der Schengen-Raum ist der weltweit größte Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen. Nach seiner achten Erweiterung mit dem Beitritt Kroatiens am 1. Januar 2023 umfasst der Schengen-Raum 27 europäische Länder, die ihre Binnengrenzen offiziell abgeschafft haben.

### *Der Schengen-Raum: das weltweit am häufigsten besuchte Reiseziel im Jahr 2022*

Das Jahr 2022 war durch die Wiederaufnahme des **internationalen Reiseverkehrs** in großem Umfang nach der COVID-19-Pandemie gekennzeichnet. Im Jahr 2022 kamen 585 Millionen der 900 Millionen Touristen, die auf internationaler Ebene reisten, nach Europa, was 65 % der Reisenden weltweit entspricht, **wodurch Schengen zum attraktivsten und am meisten besuchten Gebiet der Welt** wurde.<sup>7</sup>

Schengen erleichtert nicht nur Reisen innerhalb der Union, sondern ist auch ein wichtiger Motor für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen. Schengen trägt erheblich zum gut funktionierenden Binnenmarkt bei, in dem 23 Millionen Unternehmen ansässig sind und auf den 15 % des weltweiten BIP entfallen. Der Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb des Schengen-Raums hat sich in den letzten drei Jahrzehnten intensiviert und ist nach wie vor die Hauptquelle des Warenhandels für die EU (etwa 60 % höher als der Warenhandel der EU-27 mit der übrigen Welt). Trotz des komplexen und volatilen internationalen Kontexts hat der Handel innerhalb der EU im Jahr 2022 im Vergleich zu den Vorjahren erheblich zugenommen, was die Bemühungen um eine Verringerung der Abhängigkeit von Außenmärkten und die Vorteile einer Tätigkeit in einem gemeinsamen Schengen-Raum mit wenigen Hindernissen widerspiegelt. So belief sich der Gesamthandel mit Verkehrsdienstleistungen innerhalb des gemeinsamen Raums im Jahr 2022 auf fast 270 Mrd. EUR (gegenüber rund 125 Mrd. EUR im Jahr 2013). Solche Dienstleistungen umfassen in der Regel den grenzüberschreitenden Personen- und Dienstleistungsverkehr, was das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und des Schengen-Raums belegt. Der Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes ergänzt das vorgeschlagene Notfallinstrument für den Binnenmarkt, mit dem der freie **Verkehr** von Waren, Dienstleistungen und Personen gewahrt und die Verfügbarkeit kritischer Produkte in Notfällen sichergestellt werden soll.

<sup>7</sup> UNWTO: „Tourism set to return to pre-pandemic levels in some regions in 2023“, veröffentlicht am 17. Januar 2023“, abrufbar [hier](#). Statista: „Number of international tourist arrivals worldwide from 2005 to 2022, by region“, zuletzt am 12. Mai aufgerufen, [hier](#) abrufbar.

Der zunehmende Anstieg der weltweiten Mobilität führte zu einem starken Anstieg der Anträge auf Schengen-Visa, was – wie die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2022 gezeigt haben – zu erheblichen Verzögerungen bei der Erteilung von Terminen und der Bearbeitung von Visumanträgen führte. In einigen Fällen zahlen die Antragsteller bis zu 500 EUR an Agenturen oder Einzelpersonen, nur um einen Termin zu erhalten. Darüber hinaus stellen die Mitgliedstaaten den Visumantragstellern häufig unzureichende und ungenaue Informationen über das Visumantragsverfahren zur Verfügung, was sich auf die Qualität der Bewertung von Migrations- und Sicherheitsrisiken auswirkt. Die Folgen dieser Mängel sind vielfältig und reichen von Rufschädigung für die Mitgliedstaaten und die EU insgesamt bis hin zu wirtschaftlichen Verlusten, insbesondere im Tourismussektor, und Unterbrechungen von familiären Beziehungen und Geschäftsbeziehungen. Die Mitgliedstaaten sollten ausreichend geeignetes Personal in Konsulaten einsetzen, das die mit der Prüfung der Anträge verbundenen Aufgaben erfüllt, um die Qualität der Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können EU-Mittel im Rahmen ihrer nationalen Programme im Rahmen des Instruments für Grenzmanagement und Visa (BMVI) des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) für den Zeitraum 2021-2027 nutzen: 88 Mio. EUR werden für die Betriebskostenunterstützung für die gemeinsame Visumpolitik bereitgestellt.<sup>8</sup> Die Kommission erinnert ferner an die jüngsten Empfehlungen, in denen die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, ineffiziente Arbeitsabläufe in den Konsulaten zu straffen, das Wissen und die Ressourcen des örtlichen Personals besser zu nutzen und bestimmte Konsultationen mit den zentralen Behörden zu überdenken. Die Ausstellung von mehr Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer würde ebenfalls zu Effizienzgewinnen führen.

Im April 2022 schlug die Kommission vor, das Visumverfahren zu digitalisieren, indem eine gemeinsame Visumantragsplattform eingerichtet und die derzeitige Visummarke durch ein digitales Visum ersetzt wird. Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Visumanträge zu verringern und so zur Überwindung bestehender Verzögerungen beizutragen. Dies wird auch dazu beitragen, die Sicherheit des Schengen-Raums zu erhöhen und das Visumformat weniger anfällig für Betrug oder Diebstahl zu machen. Das Parlament und der Rat haben im Juni 2022 mit den Beratungen über den Vorschlag begonnen, und unter dem tschechischen und dem schwedischen Vorsitz wurden erhebliche Fortschritte erzielt, sodass die Trilogie im Mai 2023 beginnen konnten.

### ***Schengen-Erweiterung***

Der vollständige Beitritt **Kroatiens** zum Schengen-Raum im Jahr 2023 ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Vollendung des Schengen-Raums. Dies war ein Schwerpunktbereich, der im ersten Schengen-Statusbericht genannt wurde. Die positiven Entwicklungen im Jahr 2022 waren das Ergebnis eines umfassenden Evaluierungsprozesses, der 2016 eingeleitet wurde. In dieser Zeit hat Kroatien erhebliche Anstrengungen

---

<sup>8</sup> Während die Mitgliedstaaten EU-Mittel in großem Umfang für die Modernisierung der Räumlichkeiten, für die Software- und Hardwareentwicklung sowie für Schulungen nutzen, nutzen nur wenige von ihnen diese Mittel für die Entsendung/Einstellung von Personal, das mit der Bearbeitung von Schengen-Visa befasst ist.



unternommen, um seinen Verpflichtungen zur Einhaltung des Schengen-Besitzstands nachzukommen. Nach der befürwortenden Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>9</sup> beschloss der Rat am 8. Dezember 2022<sup>10</sup>, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen Kroatien und anderen Schengen-Ländern aufzuheben. Kroatien hat im Jahr 2023 auch mit der Ausstellung von Schengen-Visa begonnen, was es Touristen erleichtert, das Land zu besuchen. Ein solch nahtloses Reisen kommt nicht nur Kroatien, sondern auch seinen Nachbarländern sowie dem gesamten Schengen-Raum zugute.

Im Dezember 2022 führte der tschechische Vorsitz auch eine wichtige Aussprache über einen Beschluss des Rates zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Bezug auf **Bulgarien und Rumänien**.<sup>11</sup> Bereits vor zwölf Jahren hat die Kommission bestätigt, dass Bulgarien und Rumänien bereit sind, dem Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen uneingeschränkt beizutreten. In ihrer Mitteilung „*Schengen durch vollständige Einbeziehung Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens in den Raum ohne Binnengrenzen-Kontrollen stärken*“<sup>12</sup> vom November 2022 bekräftigte die Kommission erneut die Bereitschaft dieser EU-Mitgliedstaaten, dem Schengen-Raum beizutreten. Insbesondere nahm sie eine Bestandsaufnahme der freiwilligen Sondierungsmissionen nach Bulgarien und Rumänien im Oktober und November 2022 vor, die nicht nur die Schlussfolgerungen der abgeschlossenen Evaluierungsverfahren aus dem Jahr 2011 bestätigten, insbesondere, dass Bulgarien und Rumänien weiterhin die Voraussetzungen für die vollständige Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands erfüllen, sondern bei denen auch betont wurde, dass die beiden Mitgliedstaaten die jüngsten Entwicklungen des Schengen-Besitzstands ordnungsgemäß anwenden und somit einen wesentlichen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Schengen-Raums leisten.

Es ist sowohl eine rechtliche Erwartung als auch ein europäisches Versprechen, dass die Mitgliedstaaten, die der Union beitreten, uneingeschränkt am Schengen-Raum teilnehmen, sobald alle vereinbarten Bedingungen überprüft und erfüllt sind. Darüber hinaus hat die Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen erhebliche negative wirtschaftliche und ökologische Folgen nicht nur für bulgarische und rumänische Bürger, sondern auch für die gesamte EU. Längere Wartezeiten an den Grenzen führen zu langen Warteschlangen von Fahrzeugen und Lastkraftwagen, was zu höheren Kosten, einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, einer Unterbrechung der Lieferketten und sinkenden

---

<sup>9</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. November 2022 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Kroatien (10624/2022 – C9-0222/2022 – 2022/0806(NLE)).

<sup>10</sup> Beschluss (EU) 2022/2451 des Rates vom 8. Dezember 2022 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Kroatien.

<sup>11</sup> Der Beitritt zum Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen unterliegt weiterhin einer Vereinbarung zwischen dem beitretenden Staat und allen Vertragsparteien gemäß Artikel 140 Absätze 1 und 2 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen. Im Dezember 2022 unterstützten Österreich und die Niederlande den Beschluss über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands in Bulgarien und Rumänien nicht.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 16. November 2022 mit dem Titel „*Schengen durch vollständige Einbeziehung Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens in den Raum ohne Binnengrenzen-Kontrollen stärken*“, COM(2022) 636 final.

Einnahmen für die Tourismusbranche führt. Die Unsicherheiten im Zusammenhang mit Verzögerungen an der Grenze und Verwaltungslasten können ausländische Investitionen abschrecken und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten untergraben. Es entstehen sogar Umweltkosten, da durch die Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen Schätzungen zufolge 46 000 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr emittiert werden.<sup>13</sup>

Die Kommission arbeitet eng mit dem schwedischen und dem künftigen spanischen Vorsitz zusammen, um einen Beschluss des Rates vorzubereiten, die Kontrollen an den Binnengrenzen so bald wie möglich in diesem Jahr aufzuheben. Rumänien und Bulgarien haben stets als wesentliche Akteure für die kontinuierliche Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands gehandelt. Es ist höchste Zeit, dass die EU ihre Zusage einhält, den beiden Mitgliedstaaten eine Vollmitgliedschaft im Schengen-Raum zu gewähren und dabei die europäische Einheit weiter zu stärken.

Erhebliche Fortschritte wurden auch bei den laufenden Bemühungen um eine weitere Konsolidierung des Schengen-Raums erzielt. Nachdem die zyprischen Behörden intensive Vorbereitungen getroffen haben, um sicherzustellen, dass sie bereit sind, die Daten des Schengener Informationssystems zu verarbeiten, wird **Zypern** ab Juli 2023 die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem anwenden.<sup>14</sup> Die Anbindung Zyperns an das Schengener Informationssystem wird die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung stärken und die Sicherheit in Europa erhöhen. Sobald das Schengener Informationssystem in Zypern in Betrieb ist, wird die Kommission im Oktober 2023 eine Schengen-Evaluierung durchführen, um zu überprüfen, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems in Zypern erfüllt sind. Was **Irland** anbelangt, so wird Irland im Anschluss an die erfolgreichen Schengen-Evaluierungen in den Bereichen Datenschutz, Schengener Informationssystem und polizeiliche Zusammenarbeit im Jahr 2023 Evaluierungen des verbleibenden Besitzstands unterzogen, an dem es sich beteiligen soll (d. h. justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Zusammenarbeit im Drogenbereich und Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens<sup>15</sup>), damit der Rat einen Beschluss über die Anwendung dieser Teile des Schengen-Besitzstands fassen kann.

### 3. Ein starker und geeinter Schengen-Raum

Dank des von den Mitgliedstaaten eingeführten europäischen Grenzmanagementsystems konnten im Jahr 2022 Hunderte Millionen Menschen in den Schengen-Raum einreisen. Dieser Erfolg verdeutlicht das gemeinsame Engagement dafür, die EU zum attraktivsten Reiseziel der Welt zu machen und rasche und sichere Grenzübertritte zu erleichtern. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Maßnahmen für das Management der Außengrenzen mit

---

<sup>13</sup> KPMG Romania, The Unnecessary Burden, März 2023, abrufbar [hier](#).

<sup>14</sup> Beschluss (EU) 2023/870 des Rates vom 25. April 2023 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Zypern.

<sup>15</sup> In Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens sind die Pflichten von Beförderungsunternehmen festgelegt, die Drittstaatsangehörige befördern, denen die Einreise verweigert wird.

den drei verbundenen Zielen in Einklang stehen, das Reisen zu erleichtern, die Sicherheit zu erhöhen und die Migration zu steuern.

Obwohl fast alle Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern auf legalen Wegen in die EU kommen, erreichte die irreguläre Migration im Jahr 2022 mit 330 000 irregulären Grenzübertritten, die von Frontex gemeldet wurden, ihren höchsten Stand seit 2016.<sup>16</sup> Die Zahl der irregulären Grenzübertritte auf fast allen etablierten Migrationsrouten ist im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen. Obwohl dies gegenüber 2021 einen Anstieg um 66 % bedeutet, liegt die Zahl weit unter dem Niveau von 2015.<sup>17</sup> Der Anstieg der irregulären Einreisen war weitgehend auf ungünstige Entwicklungen in der europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus zurückzuführen, die auch zu einem erheblichen Anstieg der irregulären Sekundärmigration geführt haben, insbesondere entlang der **Westbalkanroute**, auf die 43 % aller irregulären Einreisen im Jahr 2022 entfielen. **Die zentrale Mittelmeerroute** war in absoluten Zahlen die zweithäufigste Migrationsroute und verzeichnete gegenüber 2021 einen Anstieg um 56 %. Die Zunahme der irregulären Migration birgt auch zusätzliche Risiken, da irreguläre Migranten anfällig für Ausbeutung sind und Grenzübertritte sowohl auf dem See als auch auf dem Landweg gefährlich sind.

Im Februar 2023 nahm der Europäische Rat eine Bestandsaufnahme der Migrationslage vor und kam überein, die Arbeit mit einem ehrgeizigen Paket operativer Maßnahmen in den Bereichen Migration und Grenzmanagement zu verstärken und zu beschleunigen. Die Entwicklungen und Fortschritte in den letzten Monaten haben bestätigt, dass wir im Vergleich zu 2015-2016 nun besser darauf vorbereitet sind, irreguläre Migrationsbewegungen durch **verstärkte Kontrollen an den EU-Außengrenzen** gemeinsam zu verhindern und effizientere Rückführungs- und Rückübernahmeaktionen durchzuführen. In den letzten Monaten wurden Anstrengungen unternommen, um die Fähigkeiten an der Grenze zu verbessern und den Erwerb elektronischer Überwachungssysteme an den Außengrenzen zu unterstützen. Zu diesem Zweck schließt die Kommission einen offenen Aufruf zur Interessenbekundung im Rahmen der thematischen Fazilität des BMVI ab, um Mitgliedstaaten, die an bestimmten Abschnitten der Landaußengrenze unter Druck stehen, zu unterstützen und bestehende Überwachungssysteme einzuführen, auszuweiten oder aufzurüsten. Darüber hinaus haben die Maßnahmen, die 2022-2023 im Rahmen des Aktionsplans für den westlichen Balkan umgesetzt wurden, wie die

---

<sup>16</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 12. Januar 2023 über den Bericht über Migration und Asyl, C(2023) 219 final.

<sup>17</sup> Im Jahr 2015 meldete Frontex 1 047 210 irreguläre Grenzübertritte.

verstärkte Angleichung der Visabestimmungen der Partner im Westbalkan an die EU<sup>18</sup>, bereits zu guten ersten Ergebnissen geführt, da weniger Menschen irregulär aus dieser Region in die EU eingereist sind<sup>19</sup>. Darüber hinaus weitete Frontex im Dezember 2022 seine gemeinsame Aktion in Serbien auf die Grenze zu Ungarn aus und ergänzte damit die bereits an der Grenze zu Bulgarien geleistete Unterstützung. Außerdem leitete die Agentur gemeinsame Aktionen in der Republik Moldau (April 2022) und in Nordmazedonien (April 2023) ein. Die Kommission sieht der Annahme der Statusvereinbarungen, die sie 2023 mit Montenegro und Albanien ausgehandelt hat, sowie der Aufnahme von Verhandlungen mit Serbien und Bosnien und Herzegowina über verlängerte bzw. neue Statusvereinbarungen erwartungsvoll entgegen. Diese Vereinbarungen werden dazu beitragen, die Herausforderung der irregulären Migration wirksamer anzugehen, indem das volle Potenzial der Agentur für die Zusammenarbeit mit und in Drittländern genutzt wird.

Darüber hinaus werden die laufenden Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit vorrangigen Drittländern darauf abzielen, die irreguläre Ausreise in die EU zu verringern und die Rückkehr sowie legale Wege im Einklang mit dem Aktionsplan für das zentrale Mittelmeer und den verschiedenen Team-Europe-Initiativen zu fördern. So wird beispielsweise die erste Phase eines neuen Grenzschutzpakets für Ägypten umgesetzt, eine operative Partnerschaft zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels wurde mit Tunesien ins Leben gerufen und eine weitere ist mit Ägypten geplant. Aufbauend auf diesen positiven Entwicklungen und mit dem Ziel, EU-weite Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Integrität und Funktionalität des Schengen-Raums festzulegen, arbeitet die Kommission auch an der Ausarbeitung von Aktionsplänen für das östliche Mittelmeer sowie für die Atlantik- und die westliche Mittelmeerroute.

Im Nachgang zur außerordentlichen Tagung des Europäischen Rats im Februar ist es nun wichtig, die Dynamik aufrechtzuerhalten; die Kommission fordert den Schengen-Rat auf, eine Bestandsaufnahme der operativen Maßnahmen vorzunehmen, die die EU gemeinsam durchführt. Insbesondere sollte Frontex über die Vorkehrungen berichten, die getroffen wurden, um den (erneuten) Einsatz von Personal und Ausrüstung zur Verstärkung der wichtigsten Abschnitte an den Außengrenzen im Jahr 2023 zu verstärken, und darüber, welche

---

<sup>18</sup> Serbien hat die Visumpflicht für Burundi (21. Oktober), Tunesien (21. Oktober – seit dem 22. November eingeführt), Indien (9. Dezember, seit dem 1. Januar 2023 umgesetzt), Guinea-Bissau (1. Dezember – seit 6. Dezember eingeführt), Kuba und Bolivien (27. Dezember – seit dem 13. April bzw. 10. Februar 2023 umgesetzt) wieder eingeführt. Nordmazedonien hat die Visumpflicht für Botswana und Kuba (29. November, seit dem 1. Januar 2023 umgesetzt) und Aserbaidschan (29. November, seit dem 16. März 2023 umgesetzt) wieder eingeführt. Am 12. Januar 2023 erließ Montenegro einen Beschluss zur Wiedereinführung der Visumpflicht für kubanische Staatsangehörige und Einwohner der VAE (Umsetzung seit dem 13. Januar 2023). Albanien verlängerte die jahreszeitlich bedingte Befreiung von der Visumpflicht für indische, russische und ägyptische Staatsangehörige nicht (sie wurde jedoch bis zum 31. Dezember 2023 für Bürger Saudi-Arabiens, Bahrain, Oman, Katar und Thailand verlängert).

<sup>19</sup> Im Februar 2023 wurden 3654 irreguläre Grenzübertritte gemeldet, was einem Rückgang um 36 % gegenüber Januar 2023 (5751) entspricht, womit sich der rückläufige Trend fortsetzte, der im November begann (14 105). Obwohl im März ein Anstieg um 69 % gegenüber dem Vormonat (6181) verzeichnet wurde, ist die Zahl der irregulären Grenzübertritte entlang dieser Route im Jahr 2023 um 22 % zurückgegangen (14 858), verglichen mit dem Vorjahreszeitraum (19 029).

Schritte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten unternommen werden, um die Verfügbarkeit der erforderlichen Fähigkeiten zu gewährleisten.

Die Entwicklungen des vergangenen Jahres haben erneut deutlich gemacht, dass die Legislativvorschläge zum **Asyl- und Migrationspakt** mit Blick auf die Bewältigung der irregulären Migration, das Asylmanagement, die Verstärkung der Grenzkontrollen und eine strategische, kohärente und wirksame Bekämpfung der Schleuserkriminalität dringend angenommen werden müssen. **Zur Unterstützung eines stabileren und stärkeren Schengen-Raums fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, den neuen Schengener Grenzkodex, insbesondere die Screening- und die Eurodac-Verordnung, zügig anzunehmen.**

### *Wirksames Grenz- und Rückkehrmanagement*

Im März 2023 hat die Kommission die erste mehrjährige strategische Politik<sup>20</sup> für ein **europäisches integriertes Grenzmanagement** entwickelt, die in den nächsten fünf Jahren von der Agentur für die Grenz- und Küstenwache umgesetzt wird. Diese Entscheidung stellt einen entscheidenden Meilenstein hinsichtlich der Bemühungen dar, den Schengen-Raum zu stärken und ein effizientes Management seiner Grenzen sicherzustellen; damit wird eine der im Schengen-Statusbericht 2022 genannten vorrangigen Maßnahmen umgesetzt. Der Politikzyklus ist das Ergebnis eines umfassenden Konsultationsprozesses zwischen den EU-Organen, der zu einer gemeinsamen Vision für das Außengrenzenmanagement geführt hat. Er bildet einen koordinierten Rahmen, um sicherzustellen, dass alle Aktivitäten der Mitgliedstaaten und von Frontex – von der Grenzüberwachung über die Bekämpfung des Schleusertums bis hin zum Thema der Rückkehr – von denselben gemeinsamen Grundsätzen geleitet werden und vor Ort zu greifbaren Ergebnissen führen. Dieser Governance-Rahmen wird mittels einer technischen und operativen Strategie, die Frontex bis September 2023 entwickeln soll, weiter gestärkt.

Ein gut funktionierendes EU-Grenzmanagement und Rückkehrmanagement erfordern auch ein **effizientes nationales Governance-System** in jedem Mitgliedstaat. Die im Jahr 2022 durchgeführten Schengen-Evaluierungen bestätigten, dass eine mangelhafte Governance und ein beschränkter strategischer Ansatz in einigen Mitgliedstaaten die Grenzkontroll- und Rückkehraktivitäten beeinträchtigen. Ferner wurde in einigen Mitgliedstaaten eine begrenzte Zusammenarbeit zwischen den für Grenzen und Rückkehr zuständigen Behörden festgestellt, was eine wirksame operative Reaktion weiter erschwert. Während einige Mitgliedstaaten ihre nationale Governance verstärkt haben, z. B. durch die Einrichtung strategischer Koordinierungsstellen, verfolgen andere einen stärker dezentralisierten Ansatz auf dem Gebiet des Grenzmanagements, was zu Herausforderungen bei der strategischen Koordinierung der Grenzkontrollen führen könnte.

---

<sup>20</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzenmanagement (COM/2023/146 final).



Im Bereich der **Rückkehr** hindern uneinheitliche Lösungen, *Ad-hoc*-Maßnahmen und das Fehlen einer strategischen Planung die Mitgliedstaaten daran, nationale Verfahren durchgehend anzugleichen, an den Prioritäten zu arbeiten und die (begrenzten) verfügbaren Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Zwar gibt es keine institutionelle Einheitslösung oder ein Modell, jedoch sollte das nationale System jedes Mitgliedstaats wirksam dazu beitragen, bestehende Schlupflöcher zu schließen, die Bemühungen zu bündeln und alle relevanten Behörden, die am effektiven Management der Außengrenzen beteiligt sind, zu koordinieren und Rückführungen durchzuführen. Die **Überarbeitung der Strategien des nationalen integrierten Grenzmanagements bis März 2024** bietet eine hervorragende Gelegenheit, die nationale Governance sowie die strategische Planung **nationaler Kapazitäten** für Grenzkontrollen und die Rückkehr weiter zu stärken sowie **nationale Notfallpläne** aufzustellen.

Um sicherzustellen, dass ausreichend und gut ausgebildetes Personal, Ausrüstung und Infrastruktur bereitgestellt werden, um die nationalen Strategien für ein integriertes europäisches Grenzmanagement sowohl mit Blick auf Grenz- als auch Rückführungsmaßnahmen wirksam zu unterstützen, sollten die Mitgliedstaaten bis März 2024 angemessene finanzielle und operative Vorkehrungen treffen, auch in Bezug auf die Verwendung von EU-Mitteln, um ihre bestehenden nationalen Pläne für den Kapazitätenaufbau umzusetzen.

Um die künftige Verfügbarkeit gemeinsamer Kapazitäten zu gewährleisten, muss Frontex nach der Erstellung des Überblicks über die nationalen Pläne für den Kapazitätenaufbau zudem eine Kapazitäten-Roadmap annehmen, um den Aufbau von Personal und Ausrüstung für die Europäische Grenz- und Küstenwache in den kommenden Jahren weiter zu steuern, damit sowohl Frontex als auch die Behörden der Mitgliedstaaten ihre Aufgaben im Bereich Grenzmanagement und Rückkehr erfüllen können.

### ***Auf dem Weg zum fortschrittlichsten Grenzmanagement der Welt***

Die Inbetriebnahme des überarbeiteten Schengener Informationssystems im März 2023 bildet die Grundlage für den Aufbau des fortschrittlichsten Grenzmanagementsystems der Welt. Das aktualisierte System stärkt das Außengrenzenmanagement und bietet zusätzliche Möglichkeiten für die grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit innerhalb des Schengen-Raums. Damit wird eines der im Schengen-Statusbericht 2022 genannten zentralen Ziele erfüllt. Aufgrund der erweiterten Funktionalitäten können Personen, die unter einer falschen Identität reisen, nun einfacher erkannt und festgenommen werden.

Die neuen Instrumente können ihr volles Potenzial nur dann entfalten, wenn sie von allen Schengen-Staaten vollständig umgesetzt werden. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten auch die bestehenden Funktionen implementieren, um gleiche Bedingungen und vollständige Gegenseitigkeit innerhalb der EU und des Schengen-Raums zu gewährleisten. Insbesondere haben die Schengen-Evaluierungen 2022 ergeben, dass nicht alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Instrumente und Verfahren eingeführt haben, um sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen, einschließlich Fingerabdrücken und Lichtbildern, bei der Erstellung



von Ausschreibungen in das Schengener Informationssystem eingegeben werden oder für die Endnutzer zugänglich sind. Dies hindert Polizeibeamte und Grenzschutzbeamte daran, die ausgeschriebene Person eindeutig zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus wurde in den Evaluierungen von 2022 hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten zwar zunehmend das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem verwenden, dass in einigen Mitgliedstaaten jedoch noch Verbesserungsbedarf besteht<sup>21</sup>. Eine nicht systematische Nutzung des Systems birgt die Gefahr, dass Personen, die Gegenstand einer Ausschreibung sind, nicht entdeckt werden, wenn sie gefälschte Dokumente nutzen.

Zusammen mit anderen IT-Großsystemen wird das Schengener Informationssystem das Reisen im gesamten Schengen-Raum erleichtern und gleichzeitig ein Höchstmaß an innerer Sicherheit gewährleisten; ferner wird es das Migrationsmanagement – sowohl im Hinblick auf die reguläre und irreguläre Migration – vereinfachen. Die Implementierung des Einreise-/Ausreisystems und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems bleibt eine zentrale Priorität. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Februar wurde bekräftigt, dass diese Systeme so bald wie möglich einsatzbereit sein müssen, um eine vollständige und wirksame Kontrolle der Außengrenzen zu gewährleisten. Im vergangenen Jahr haben die Mitgliedstaaten, eu-LISA und die Kommission ihre Anstrengungen zur Implementierung dieser neuen IT-Architektur und zur Gewährleistung ihrer Interoperabilität weiter verstärkt. Das Ergebnis ist das technologisch fortschrittlichste Grenzmanagementsystem der Welt. Es ist von größter Bedeutung, dass eu-LISA und die anderen einschlägigen Interessenträger im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderlichen Schritte unternehmen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden, die einen Dominoeffekt auf andere Systeme haben könnten. Zu diesem Zweck muss eu-LISA so schnell wie möglich die fehlende zentrale Komponente des Einreise-/Ausreisystems bereitstellen, damit die Mitgliedstaaten ihre nationalen technischen Entwicklungen testen und die Vorbereitungen für die Nutzung des Systems vorantreiben können.

### ***Gemeinsame Bemühungen zur Gewährleistung eines wirksamen EU-Rückkehrsystems***

Im Einklang mit den im Schengen-Statusbericht 2022 genannten vorrangigen Maßnahmen wurden die einschlägigen Arbeiten im letzten Jahr fortgeführt, und das gemeinsame EU-Rückkehrsystem nimmt Gestalt an. Bei der Umsetzung der EU-Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung<sup>22</sup> aus dem Jahr 2021 werden Fortschritte erzielt. Im Jahr 2022 setzte sich der positive Trend bei der freiwilligen Rückkehr als bevorzugte Option für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ohne Rechtsstatus fort, wobei 56 % aller durchgeführten Rückführungen in Form der freiwilligen Rückkehr erfolgten<sup>23</sup>. Dieser Trend setzte sich trotz der nahezu vollständigen Aufhebung der COVID-19-Beschränkungen für Rückführungen fort.

---

<sup>21</sup> Im Jahr 2022 wurden im Jahr 2022 mehr als 4 Millionen Abfragen im Schengener Informationssystem mit dem automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem durchgeführt, während es 2021 nur 1,3 Millionen Abfragen gab.

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 27. April 2021 zur EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung (COM(2021)120 final).

<sup>23</sup> Von Frontex erfasste vorläufige Daten gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten.

Seit April 2022 bietet Frontex Mitgliedstaaten standardisierte Pakete zur Unterstützung der Wiedereingliederung der Personen an, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, um einen kohärenten europäischen Ansatz weiter zu fördern. Die Mitgliedstaaten beteiligen sich aktiver an den gemeinsamen Wiedereingliederungsdiensten mit der Agentur, und Frontex erweitert sowohl den geografischen Geltungsbereich<sup>24</sup> als auch den Umfang dieser Dienste.

Die Gesamtzahl der im Jahr 2022 tatsächlich durchgeführten Rückführungen (rund 78 000)<sup>25</sup> ist jedoch angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2022 etwa 420 000 Drittstaatsangehörige aufgefordert wurden, die EU und den Schengen-Raum<sup>26</sup> zu verlassen, nach wie vor gering. Die Zusammenarbeit mit einigen Drittstaaten bei der Rückübernahme schränkt die Möglichkeiten zur Durchführung von Rückführungen ein, und die 2022 durchgeführten Schengen-Evaluierungen haben den in den letzten Jahren beobachteten Trend bestätigt. Dabei wurden die anhaltenden Herausforderungen hervorgehoben, die sich aus nationalen Hindernissen ergeben, die die Effizienz der Rückführungsverfahren beeinträchtigen. Es bestehen nach wie vor praktische Hindernisse – begrenzte operative Kapazitäten, aufwändige nationale Verfahren –, die dazu führen, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf irreguläre Migranten nicht rasch Rückführungsentscheidungen erlassen. Dadurch werden die Möglichkeiten zur Einleitung der erforderlichen Verfahren und zur erfolgreichen Durchführung von Rückführungen erheblich eingeschränkt. Dies wirkt sich auch negativ auf den Mehrwert des überarbeiteten Schengener Informationssystems aus, da es die Möglichkeit der Einführung von Ausschreibungen zur Rückkehr einschränkt. Darüber hinaus<sup>27</sup> ist die wirksame Zusammenarbeit zwischen verschiedenen nationalen Akteuren im Rückkehrbereich nach wie vor nicht ausreichend, was in Verbindung mit dem Fehlen integrierter IT-Systeme für das Fallmanagement zu Lücken, unzureichenden Folgemaßnahmen und Ineffizienz führt. Auch steht noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten eine Rückkehrberatung zur Verfügung.

Die Komplexität der Rückführungen erfordert eindeutig eine strukturierte Zusammenarbeit, einen regelmäßigen Austausch von Informationen, gemeinsame Prioritäten und eine strategischere Nutzung der Ressourcen. Die kürzlich etablierte Operative Strategie für effizientere Rückführungen<sup>28</sup> soll diese bedeutende Lücke schließen und die Kohärenz der Maßnahmen der Mitgliedstaaten stärken. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten auf, die Diskussionen, die praktische Unterstützung und die Zusammenarbeit, die derzeit im Rahmen des hochrangigen Netzes für Rückkehrfragen und des Rückführungskoordinators entwickelt werden, in vollem Umfang zu nutzen. Die effektive Bereitstellung von Rückkehrberatung muss weiterhin ganz oben auf der Tagesordnung des hochrangigen Netzwerks stehen. Dabei muss sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten eine professionelle Rückkehrberatung anbieten

---

<sup>24</sup> Die Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten und Drittländer, die Gegenstand des Pilotprojekts waren, ist seit Januar 2023 von fünf auf 17 Mitgliedstaaten gestiegen, wobei der geografische Anwendungsbereich erweitert wurde (von 24 aktiven Drittländern im Jahr 2022 auf 37 im Jahr 2023).

<sup>25</sup> Eurostat-Daten für 2022. [Statistik | Eurostat \(europa.eu\)](#)

<sup>26</sup> Eurostat-Daten für 2022. [Statistik | Eurostat \(europa.eu\)](#)

<sup>27</sup> In mehr als zehn Mitgliedstaaten gibt es mindestens zwei für den Erlass von Rückkehrentscheidungen zuständige Stellen (die oftmals verschiedenen Behörden angehören), und in den meisten Mitgliedstaaten ist für die Vollstreckung von Rückführungen ebenfalls eine andere Behörde zuständig.

<sup>28</sup> Die Kommission trug mit dem Strategiepapier „Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr“ vom 24. Januar 2023 zur Operativen Strategie bei (COM(2023) 45 final).

und über alle verfügbaren Instrumente und Schulungen informiert sind. Darüber hinaus muss das hochrangige Netz während dieses zweiten Schengen-Zyklus praktische Lösungen für die festgestellten anhaltenden Mängel ausloten und dabei auf den Erfahrungen und bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten aufbauen. Die ab 2023 durchzuführenden Schengen-Evaluierungen werden zu diesen Arbeiten beitragen, da sie die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens zur Leistungsbewertung im Bereich der Rückkehr unterstützen.

Als operativer Teil der EU-Rückkehrpolitik spielt Frontex in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle. Der kontinuierliche Anstieg der Zahl der von Frontex koordinierten Rückkehrmaßnahmen stellt eine sehr positive Entwicklung dar (31 % im Jahr 2022 gegenüber 22 % im Jahr 2021 und 17 % im Jahr 2020), zumal ein steigender Anteil der freiwilligen Rückkehr (+ 109 % im Jahr 2022 im Vergleich zu 2021) festzustellen ist. Die von Frontex geleiteten Rückführungsaktionen nach Albanien, Nigeria und Bangladesch zeugen von einem wirksamen europäischen System; nun gilt es, Kontakte zu neuen Drittländern aufzubauen. Die Agentur sollte die Mitgliedstaaten auch weiterhin bei der Entwicklung, Umsetzung und Harmonisierung von IT-Rückkehr-Fallmanagementsystemen auf EU-Ebene unterstützen.

Das Risiko, dass unsere Maßnahmen nicht ausreichen, wird fortbestehen, bis wir über einen gestärkten und wirksameren Rechtsrahmen verfügen, der das gemeinsame EU-System robuster und widerstandsfähiger macht. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, die Arbeiten am Migrations- und Asylpaket voranzubringen; dazu zählt auch die Aufnahme der Verhandlungen über die Neufassung der Rückführungsrichtlinie sowie über eine wirksamere Zusammenarbeit mit Drittländern.

#### **Kasten 2. Wirksame Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen mit dem aktualisierten Schengener Informationssystem**

Die Inbetriebnahme des überarbeiteten Schengener Informationssystems (SIS) im März 2023 wird dazu beitragen, die wirksame Rückführung von Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, und die Überwachung der Durchsetzung zu fördern. Die Mitgliedstaaten müssen nun Ausschreibungen zur Rückkehr in das Schengener Informationssystem hochladen. So können Rückkehrer, die während der Migrations- und Grenzkontrollen untertauchen, leichter aufgespürt werden; ferner können Sekundärbewegungen von Rückkehrern verhindert werden. Das System wird den Mitgliedstaaten auch die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen erleichtern, da sie nun über das Schengener Informationssystem feststellen können, ob eine Rückkehrentscheidung in einem anderen Mitgliedstaat ergangen ist.

Als weiteren Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen EU-Rückkehrsystem gab die Kommission im März 2023 eine Empfehlung zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung der Rückkehr ab. Sie enthält Leitlinien für die Mitgliedstaaten, um die Effizienz der Rückkehrverfahren zu verbessern, unter anderem durch die gegenseitige Anerkennung ihrer Rückkehrentscheidungen.<sup>29</sup> Die Kommission leitet gezielte Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Empfehlung und die neuen Möglichkeiten, die sich aus der Inbetriebnahme des überarbeiteten Schengener Informationssystems ergeben. Im Rahmen von Diskussionen über

<sup>29</sup> Empfehlung der Kommission vom 16. März 2023 zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung der Rückkehr bei der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (C(2023) 1763 final).

verschiedene Aspekte der Empfehlung in der Kontaktgruppe für Rückkehrfragen im März, in der IMEX-Arbeitsgruppe des Rates im April und im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) im Mai haben sich die Kommission und die Mitgliedstaaten weiter mit dem Austausch bewährter Verfahren befasst und konkrete praktische Schritte ermittelt. Im Rahmen der Umsetzung der operativen Strategie wird das hochrangige Rückkehrnetzwerk unter dem Vorsitz des Rückführungskoordinators diese Thematik im Juni weiter erörtern.

### ***Besserer Schutz der Grundrechte bei Grenz- und Rückführungsmaßnahmen***

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll vor allem ein gemeinsamer Raum des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten sein. Die EU und die Mitgliedstaaten bekräftigten, dass sie sich für ein wirksames und sicheres Management der Außengrenzen und Rückführungsmaßnahmen einsetzen und gleichzeitig die Grundrechte wahren. In der mehrjährigen strategischen Politik für ein integriertes Grenzmanagement wurde betont, dass alle Akteure der EU und der Mitgliedstaaten die Grundrechte bei Grenz- und Rückführungsmaßnahmen wirksam achten müssen; dazu bedarf es solider Strukturen, um den Zugang zu internationalem Schutz zu gewährleisten, den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu achten und angemessene Bedingungen in Ausnahmefällen zu schaffen, in denen die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen im Einklang mit dem EU-Recht erforderlich ist. Im Jahr 2022 stellte Frontex 46 **Grundrechtebeobachter**<sup>30</sup> ein. Nationale **Mechanismen zur Überwachung der Grundrechte**, wie in der Screening-Verordnung vorgeschlagen, verbessern die Transparenz und die Rechenschaftspflicht an den EU-Grenzen. Kroatien hat die Federführung übernommen und im Juni 2022 den ersten unabhängigen Überwachungsmechanismus eingerichtet, der im November mit neuen Elementen wie unangekündigten Besuchen an den grünen Grenzen aktualisiert wurde. Schließlich ergaben Evaluierungen im Jahr 2022, dass die Haftbedingungen in einigen Mitgliedstaaten zwar noch verbessert werden müssen, es aber auch positive Beispiele für Einrichtungen gibt, die den administrativen Charakter der Inhaftnahme widerspiegeln.

#### **Kasten 3. Prioritäten für Grenzmanagement und Rückkehr**

1. Umsetzung und Konsolidierung der strategischen Governance des integrierten europäischen Grenzmanagements durch Festlegung der technischen und operativen Strategie von Frontex bis September 2023 und Angleichung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten bis März 2024.
2. Stärkung der nationalen Governance für Grenzmanagement und Rückkehr und Koordinierung strategischer Prozesse wie der Planung europäischer und nationaler Kapazitäten für Grenzkontrollen und Rückkehr unter umfassender Nutzung der von der EU bereitgestellten Unterstützung, unter anderem durch das hochrangige Netz für Rückkehr und den Rückführungskoordinator.
3. Verbesserung der Qualität der Grenzkontrollen und der Grenzüberwachung durch Bereitstellung einer ausreichenden Zahl geschulter Mitarbeiter, effiziente Verfahren, angemessene Nutzung von Informationssystemen und eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern.
4. Verbesserung des Lagebewusstseins auf europäischer und nationaler Ebene durch die Durchführung von Risikoanalysen und Informationsaustausch innerhalb des europäischen Rahmens für die Grenzüberwachung.

<sup>30</sup> Diese Einstellungen übersteigen die in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache vorgesehene Zahl der Beobachter (40).

5. Systematische Ausstellung von Rückkehrentscheidungen gegen nicht aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige und angemessene Folgemaßnahmen zu deren Umsetzung, Schließung bestehender Lücken zwischen Asyl und Rückkehr und Einrichtung wirksamer IT-Systeme für die Bearbeitung von Rückführungsfällen.
6. Umfassende Nutzung der neuen Funktionen des Schengener Informationssystems für die Rückkehr/Rückführung, um die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen zu verbessern und die Möglichkeiten im Rahmen der Empfehlung der Kommission zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung der Rückführungen in vollem Umfang auszuschöpfen.

### ***Schrittweise Abschaffung langfristiger Kontrollen an den Binnengrenzen***

Der Schengen-Raum erfordert einen gemeinsamen und koordinierten Ansatz zur Bewältigung von Situationen, die erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit und das Wohlergehen der in der EU ansässigen Personen haben könnten. Auch wenn die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen erfolgen kann, kann dies nicht den Grundsatz in Frage stellen, dass es keine Kontrollen an den Binnengrenzen geben sollte<sup>31</sup>. Ausnahmen und Abweichungen von diesem Recht sind eng auszulegen, wenn die Notwendigkeit besteht, auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu reagieren. Es wurden wichtige Schritte zur Umsetzung dieser im ersten Schengen-Statusbericht genannten Schlüsselpriorität unternommen. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, um sicherzustellen, dass Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel eingesetzt werden.

Im vergangenen Jahr haben die Mitgliedstaaten 28 Mal auf die Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen zurückgegriffen, von denen 19 mit der Verlängerung bestehender, seit 2015 in Kraft getretener Kontrollen an den Binnengrenzen in Zusammenhang stehen. Seit Oktober 2022 steht der Schengen-Koordinator in engem Dialog mit Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Norwegen und Schweden sowie mit den von diesen Kontrollen betroffenen Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Fahrplans für eine möglichst baldige Abkehr von den Kontrollen an den Binnengrenzen wurde eine Reihe bilateraler, trilateraler und multilateraler Treffen organisiert, um die Art der von diesen sechs Ländern gemeldeten Bedrohungen besser einzuschätzen und gezieltere und wirksamere alternative Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu ermitteln. Die anschließende Aufhebung der Kontrollen durch Österreich und Tschechien an der Grenze zur Slowakei und durch Dänemark an der Grenze zu Schweden macht deutlich, dass solche alternativen Maßnahmen zur Verfügung stehen, und zeigt den Wert des Dialogs und des Austauschs bewährter Verfahren.

Diese Treffen haben auch gezeigt, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor mit ernststen Bedrohungen ihrer inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung konfrontiert sind, die Maßnahmen erfordern. Darüber hinaus unterscheiden sich die gemeldeten Kontrollen an den

---

<sup>31</sup> Verbundene Rechtssachen C-368/20 und C-369/20, NW gegen Landespolizeidirektion Steiermark, ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 64.



Binnengrenzen in Bezug auf ihre Intensität erheblich und ergänzen häufig die anderen Maßnahmen, die zur Bewältigung der festgestellten Bedrohungen ergriffen werden. So führen einige Mitgliedstaaten trilaterale Zugpatrouillen durch, z. B. auf Zugverbindungen zwischen Österreich, Deutschland und Ungarn sowie zwischen Österreich, Italien und Deutschland, und andere haben gemeinsame Patrouillen eingerichtet. Österreich, Kroatien und Slowenien haben auch ein polizeiliches Kooperationsnetz mit Partnern im Westbalkan aufgebaut, das dazu beiträgt, die Einreise irregulärer Migranten aus dieser Region zu verhindern und damit einen der wiederkehrenden Gründe für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen anzugehen. Im Falle Dänemarks werden die Kontrollen auf der Grundlage eines Kennzeichen-Erkennungssystems durchgeführt, das von den dänischen Behörden an der Landgrenze zu Deutschland eingesetzt wird und gezielte Kontrollen spezifischer verdächtiger Fahrzeuge anstelle systematischer Grenzkontrollen ermöglicht. Die verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien führte im Februar 2023 zur Aufhebung der Grenzkontrollen mit der Slowakei. Die Ausweitung dieser bewährten Verfahren der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit auf alle relevanten Grenzabschnitte sollte dazu führen, dass die bestehenden Kontrollen an den Binnengrenzen durch alternative Maßnahmen ersetzt werden, die ein hohes Maß an Sicherheit im gesamten Schengen-Gebiet gewährleisten.

#### **Kasten 4. Entwicklungen bei den Kontrollen an den Binnengrenzen**

Zwischen April und Mai 2023 unterrichteten Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen und Schweden die Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von sechs Monaten (von Ende April/Mitte Mai bis Ende Oktober/Mitte November 2023).

**Einerseits** spiegeln diese Mitteilungen die Bemühungen wider, die diese Mitgliedstaaten in den letzten Monaten unternommen haben, um die Auswirkungen der Kontrollen auf die Ausübung der Freizügigkeit zu begrenzen.

Insbesondere haben einige Mitgliedstaaten ihre Kontrollen an einigen Grenzabschnitten aufgehoben oder sind dabei, Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer baldigen Aufhebung der Kontrollen führen könnten. Dänemark beispielsweise hat seine Grenzkontrollen nun auf seine Grenzen zu Deutschland beschränkt, wo Kontrollen stichprobenartig durchgeführt werden, und die Kontrollen an der Grenze zu Schweden aufgehoben. Darüber hinaus geht die Kommission davon aus, dass das geplante Inkrafttreten eines neuen schwedischen Gesetzes im August 2023, das im Einklang mit der Empfehlung 2017/820 des Rates vom 12. Mai 2017 Polizeikontrollen in Grenzgebieten gestattet, es ermöglichen<sup>32</sup> wird, den festgestellten Bedrohungen ohne eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu begegnen.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten, wie oben dargelegt, in ihren Notifizierungen auch die nützlichen alternativen Maßnahmen erläutert, mit deren Umsetzung sie begonnen haben, und erklärt, dass sie sich um eine weitere Verbesserung bemühen werden. Die Kommission ist bereit, alle

<sup>32</sup> Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (C/2017/3349, ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 79).



betroffenen Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung alternativer Maßnahmen zu unterstützen, um die Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden sozioökonomischen Beziehungen zu begrenzen und die Aufhebung der Kontrollen zu erleichtern.

**Andererseits** sind weitere Informationen von allen Mitgliedstaaten erforderlich, um die Gründe für die getroffenen Entscheidungen sowie die Auswirkungen der wieder eingeführten Grenzkontrollen vor Ort besser zu verstehen und die Frage zu klären, welche alternativen Maßnahmen dazu beitragen könnten, den spezifischen Bedrohungen, denen diese Mitgliedstaaten derzeit ausgesetzt sind, zu begegnen. Dies sollte es der Kommission ermöglichen, zu beurteilen, inwieweit die von den Mitgliedstaaten angeführten Bedrohungen im Vergleich zu denen, die sie zuvor geltend gemacht haben, als neue Gründe betrachtet werden können, und ob die als Reaktion auf diese Bedrohungen wiedereingeführten Grenzkontrollen notwendig und verhältnismäßig sind. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass bestimmte Angaben zu Sicherheitsbedrohungen sensible Informationen sind, was die betroffenen Mitgliedstaaten daran hindert, diese Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben.

Aus diesem Grund wird die Kommission auf der Grundlage des bisherigen konstruktiven Dialogs mit allen betroffenen Mitgliedstaaten einen förmlichen Konsultationsprozess gemäß Artikel 27 des Schengener Grenzkodexes einleiten. Bei diesem Konsultationsprozess wird die Kommission alle Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, die von den derzeitigen Kontrollen betroffen sind, gebührend berücksichtigen. Insbesondere erhielt die Kommission am 26. April 2023 eine Stellungnahme Sloweniens zur Wiedereinführung von Kontrollen an der österreichisch-slowenischen Grenze, die Gegenstand der Konsultationen mit Österreich sein wird. Wenn diese Konsultationen bestätigen, dass die Mitgliedstaaten die Kontrollen an den Binnengrenzen in einer Weise verlängern, die nicht notwendig und verhältnismäßig ist und nicht auf dem Vorliegen einer neuen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit<sup>33</sup> beruht, ist die Kommission bereit, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zu nutzen.

Schließlich betont die Kommission, dass ein voll funktionsfähiger Schengen-Raum für die EU-Bürgerinnen und Bürger von größter Bedeutung ist, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die Entwicklung der ermittelten Bedrohungen kontinuierlich zu überwachen und diese Erkenntnisse in den angewandten Maßnahmen zu berücksichtigen.

#### **4. Das Potential des Schengen-Raums für einen sichere und freien Personen- und Warenverkehr nutzen**

Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Internetkriminalität und Terrorismus sind nach wie vor die größten Bedrohungen für die innere Sicherheit im Schengen-Raum. Die organisierte Kriminalität ist für die Gesellschaft mit enormen wirtschaftlichen und persönlichen Kosten verbunden. Der wirtschaftliche Schaden, der durch organisierte Kriminalität und Korruption entsteht, wird auf 218 bis 282 Mrd. Euro jährlich geschätzt<sup>34</sup>.

##### ***Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität***

<sup>33</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und C-369/20.

<sup>34</sup> Siehe Europäische Kommission, Schutz der Europäer vor Terrorismus und organisierter Kriminalität, letzter Zugriff am 12. Mai 2023, [hier](#) abrufbar.

Die Menge der in Europa erhältlichen illegalen Drogen, insbesondere von Kokain aus Südamerika, hat ein noch nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Der überwiegende Teil des Handels, der über die EU-Häfen abgewickelt wird – eine kritische Infrastruktur, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet –, ist zwar rechtmäßig, die Häfen werden jedoch auch für den Transport illegaler Waren in die EU genutzt und sind anfällig für die Infiltration durch kriminelle Netze. Die schiere Menge an Containern (über 90 Millionen), die jedes Jahr umgeschlagen werden, und der geringe Prozentsatz (zwischen 2 und 10 %), der physisch inspiziert werden kann, machen die Auffindung illegaler Waren zu einer großen Herausforderung<sup>35</sup>. Mit dem Drogenhandel werden in der EU jährlich schätzungsweise 30 Mrd. EUR eingenommen<sup>36</sup>. Die Unterwanderung der legalen Wirtschaft und des sozialen Gefüges durch Kriminelle hat weitreichende und destabilisierende Folgen für die Gesellschaft, die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in die Behörden. Die Kommission prüft mögliche neue politische Initiativen zur Zerschlagung krimineller Netze und des Drogenhandels im Rahmen der EU-Drogenstrategie und des EU-Aktionsplans zur Drogenbekämpfung für die Jahre 2021–2025.

#### **Kasten 5. Schengen-Evaluierung mit dem Themenschwerpunkt Rauschgifthandel**

Im Einklang mit dem jährlichen Schengen-Evaluierungsprogramm für 2023<sup>37</sup> wird im Jahr 2023 eine **thematische Evaluierung** im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durchgeführt, bei der **Bewährte Praktiken** der Mitgliedstaaten verglichen werden, die vor ähnlichen Herausforderungen bei der Bekämpfung des Drogenhandels und insbesondere des **Drogen-Massenhandels** stehen.

Die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, des Schutzes der Außengrenzen und der Verwaltung der IT-Systeme werden dabei bewertet. Der Schwerpunkt wird auf der **polizeilichen Zusammenarbeit** im Sinne des Schengen-*Besitzstandes* liegen, d. h. auf dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden (einschließlich des Zolls) auf nationaler und europäischer/internationaler Ebene zum Zwecke der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, der Zusammenarbeit und Koordinierung grenzüberschreitender operativer Maßnahmen (wie Überwachung, Warenkontrolle und gemeinsame Operationen), der Auswahl von Häfen und der Risikoanalyse, den Humanressourcen und der Ausbildung, den Strategien zur Korruptionsbekämpfung und den kriminalpolizeilichen Gewinnung von Erkenntnissen im Seeverkehr. Die Ergebnisse werden gegen Ende des Jahres 2023 erwartet und im März dem Schengen-Rat sowie im Frühjahr 2024 dem Schengen-Forum vorgestellt.

Bestimmte organisierte kriminelle Vereinigungen wenden extreme Gewalt an. Sie nutzen zudem die Mittel der Korruption und Bedrohung. Der leichte und preiswerte Zugriff auf Feuerwaffen in einigen Ländern trägt in hohem Maße zum **illegalen Handel mit Schusswaffen**

<sup>35</sup> Siehe Europol, Kriminelle Netzwerke in EU-Häfen: Risiken und Herausforderungen für die Strafverfolgung. [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol\\_Joint-report\\_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports\\_Public\\_version.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Joint-report_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports_Public_version.pdf)

<sup>36</sup> EU-Drogenmarktbericht 2019, EMCDDA 2019.

<sup>37</sup> Durchführungsbeschluss C(2023) 56 vom 13. Januar 2023 zur Einrichtung des jährlichen Evaluierungsprogramms für das Jahr 2023 in Übereinstimmung mit Artikel 13(1) der Verordnung 2022/922 vom 9. Juni 2022 zur Einrichtung und Operation einer Evaluierung und eines Überwachungsmechanismus zur Bestätigung der Anwendung des Schengen-*Besitzstandes*.

in der gesamten EU bei. Im Jahr 2022 hat die Kommission die nationalen Rechtsvorschriften<sup>38</sup> geprüft, um ein einheitliches Vorgehen bei der Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen sowie einen angemessenen Informationsaustausch und die Rückverfolgbarkeit von Schusswaffen zu gewährleisten, um das Risiko der Abzweigung in illegale Märkte zu verringern.

### ***Geschäftsmodelle im Bereich der organisierten Kriminalität zerstören***

Hinsichtlich der Bekämpfung krimineller Vereinigungen, die über die Grenzen des Schengen-Raums hinaus agieren, besteht eine Notwendigkeit der Zusammenarbeit sowie der Vereinheitlichung von Maßnahmen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern, einer Bündelung der Ressourcen und einer Maßnahmenkoordination.

Die **Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)** ist zu einem wichtigen Instrument der Union im Kampf gegen die organisierte Kriminalität geworden. Jedes Jahr werden fast 300 operative Maßnahmen durchgeführt, um gemeinsam ein Bild der kriminalpolizeilichen Erkenntnisse zu erstellen, Ermittlungen durchzuführen und eine wirksame Reaktion der Justiz zu gewährleisten. Allein im Jahr 2022 führten diese gebündelten Maßnahmen zu über 10.000 gemeldeten Festnahmen und Pfändungen in einer Höhe von 269 Mio. EUR. Das untermauert den Erfolg dieser Plattform, nicht zuletzt dank des verstärkten Engagements von Mitgliedstaaten und Partnern. Zur Unterstützung dieser Bemühungen wurden den Mitgliedstaaten im Jahr 2022 15,7 Mio. EUR aus dem Fonds für die innere Sicherheit zugewiesen, um weitere Projekte und Aktivitäten innerhalb von EMPACT zu fördern.

Das erweiterte Mandat von **Europol**<sup>39</sup> hat die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in Europa auf eine neue Stufe gehoben. Dieses erweiterte Mandat ermächtigt die Agentur, den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, Informationen von Nicht-EU-Ländern oder internationalen Organisationen über Verdächtige und Straftäter in das Schengener Informationssystem einzugeben. Dank der von den externen Partnern bereitgestellten Informationen hat Europol die Bearbeitung von Listen mit ausländischer terroristischer Kämpfer mit dem Ziel, diese in das Schengener Informationssystem einzugeben, intensiviert. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um Europol von der EU-Drehscheibe für kriminalpolizeiliche Informationen zur Standardplattform für europäische Polizeilösungen weiterzuentwickeln. Die Überprüfung der Europol-Strategie 2020+ bietet die Gelegenheit, das erweiterte Mandat und die Ressourcen von Europol in vollem Umfang zu nutzen, um dem

---

<sup>38</sup> Die Kommission stellte 38 Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung gegen Mitgliedstaaten ein. Sie hat einen Mitgliedstaat wegen Nichtumsetzung der Richtlinie und einen Mitgliedstaat wegen Nichtumsetzung des Durchführungsrechtsakts über die Kennzeichnung vor dem Gerichtshof verklagt. Die Kommission bewertet aktuell die Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften mit diesen Gesetzestexten.

<sup>39</sup> Verordnung (EU) 2022/991 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 8. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794, in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation, OJ L 169, 27.6.2022, S. 1–42.

wachsenden Bedarf an aktiven Einsätzen in den Mitgliedstaaten gerecht zu werden und den Beitrag von Europol zur Sicherheit im Schengen-Raum zu verstärken.

### **Informationsaustausch**

Der Austausch von Daten und einschlägigen Informationen zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden ist eine Voraussetzung für die wirksame Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung grenzüberschreitender Kriminalität. Das Schengener Informationssystem ist das am weitesten verbreitete und größte System für den Informationsaustausch im Bereich der Sicherheit und des Grenzschutzes in Europa. Es bietet den Behörden der Mitgliedstaaten einen Echtzeit-Zugang zu wichtigen Informationen, wie z. B. Warnungen über gesuchte Personen, vermisste Personen, gestohlene Fahrzeuge und verlorene oder gestohlene Dokumente. Die integrierten nationalen **zentralen Anlaufstellen**, die für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit zuständigen Zentralbehörden, spielen in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle. Im letzten Jahr waren positive Entwicklungen zu beobachten, da immer mehr Mitgliedstaaten einen behördenübergreifenden Ansatz verfolgen, bei dem Vertreter verschiedener Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll, Grenzschutz) dieser Anlaufstelle zuarbeiten. Es gibt noch Raum für Verbesserungen, insbesondere im Hinblick auf den effektiven und effizienten Informationsfluss, den direkten und benutzerfreundlichen Zugang zu allen relevanten Datenbanken sowie das integrierte und automatisierte Fallverwaltungssystem.

Die neue Richtlinie zum Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden wird voraussichtlich in den nächsten Wochen angenommen<sup>40</sup>. Sie stellt den Strafverfolgungsbehörden ein besseres Instrument zur Prävention, Erkennung und Untersuchung von Kriminalität zur Verfügung, indem sie einen effektiven und rechtzeitigen Informationsfluss innerhalb der EU gewährleistet. Die Richtlinie legt auch Regeln für die Zusammensetzung der nationalen zentralen Anlaufstellen und die Schulung des Personals fest und sieht die standardmäßige Nutzung der Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) von Europol vor, wodurch die Rolle von Europol als Informationsdrehscheibe der EU-Strafverfolgungsbehörden gestärkt wird. Die Richtlinie geht auch auf die bei den Schengen-Evaluierungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit festgestellten Unzulänglichkeiten auf nationaler Ebene ein.

Der Rat erteilte im Juni 2022 ein Verhandlungsmandat über den Vorschlag Prüm II<sup>41</sup>. Es ist jetzt dringend, dass das Europäische Parlament die erforderlichen Folgemaßnahmen ergreift, um die Stärkung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu verwirklichen.<sup>42</sup> Im

---

<sup>40</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JHA, COM(2021)/782 final.

<sup>41</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JHA und 2008/616/JHA sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, 2019/817 und 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2021) 784 final.

<sup>42</sup> Zusätzlich zu den Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schengen-Besitzstand – ein solider Rechtsrahmen mit Maßnahmen zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit und des

Einklang mit der im Schengen-Statusbericht 2022 eingegangenen Verpflichtung nahm die Kommission im Dezember des Jahres 2022 die Vorschläge zu den vorab übermittelten Fluggastdaten<sup>43</sup> an, die die Erhebung von Daten betreffend ausgewählte Flüge innerhalb der EU für Strafverfolgungszwecke vorsehen und die gemeinsame Verarbeitung von Daten zur wirksamen Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus ermöglichen. Als Reaktion auf den von den Mitgliedstaaten geäußerten operativen Bedarf an der Verarbeitung von Passagierdaten anderer Verkehrsträger wird die Kommission zwei Studien über Seeverkehrsdaten und über den Bedarf der Strafverfolgungsbehörden im Schienen- und Straßenverkehr in Auftrag geben, um die Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und technische Durchführbarkeit einer solchen Datenverarbeitung zu bewerten. Um die Fähigkeit der assoziierten Schengen-Länder zur Verarbeitung von Fluggastdatensätzen zu verbessern und so gemeinsamen Sicherheitsbedrohungen zu begegnen, wird die Kommission die Aufnahme von Verhandlungen über internationale Abkommen vorschlagen, die die Übermittlung solcher Daten aus der EU ermöglichen.

Im digitalen Zeitalter sind bei fast allen strafrechtlichen Ermittlungen Technik und Instrumente im Spiel, die auch für kriminelle Zwecke missbraucht werden, so dass eine wirksame Strafverfolgung nur erschwert möglich ist. Es besteht zudem die Gefahr, dass Kriminelle „untertauchen“ und online sichere Häfen der Straffreiheit schaffen. Zu diesem Zweck wird die Kommission in Zusammenarbeit mit der Ratspräsidentschaft eine hochrangige Expertengruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung einrichten. Die Gruppe wird sich mit den Problemen der Strafverfolgungsbehörden befassen und Lösungen vorschlagen, um den Zugang zu Daten zu gewährleisten und die Sicherheit im digitalen Zeitalter zu verbessern.

### ***Verstärkung der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit***

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung ist unerlässlich, um die Sicherheitsbedrohungen gemeinsam zu bewältigen und das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums zu gewährleisten. Diese verstärkte Zusammenarbeit ist ein staatliches Handeln und hat es der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten ermöglicht, auf Kontrollen an den Binnengrenzen zu verzichten.

Seit dem ersten Schengen-Statusbericht ergreifen Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die **Empfehlung des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung**

<sup>43</sup>

Datenaustausch zwischen Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen sowie Maßnahmen in den Bereichen Visum- und Rückkehrpolitik – müssen die Mitgliedstaaten auch in den Bereichen Sicherheit, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie Migration und Asyl zusammenarbeiten.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates, COM(2022) 729 final und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818, COM(2022) 731 final.



**aus dem Jahr 2022**<sup>44</sup>, eine der wichtigsten vorrangigen Maßnahmen, die im Schengen-Statusbericht 2022 ermittelt wurden, in die operative Realität umzusetzen. Aufbauend auf dem Austausch bewährter Praktiken für gemeinsame Patrouillen auf dem von der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft und der Kommission organisierten Workshop im Dezember 2022 arbeiten mehrere Mitgliedstaaten an der Ausweitung gemeinsamer Patrouillen mit ihren Nachbarn. Weitere Workshops dieser Art werden die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden fördern. Fortschritte wurden auch bei der Beseitigung rechtlicher und praktischer Hindernisse erzielt, die die Mitgliedstaaten davon abhalten, das Potenzial der Empfehlung des Rats voll auszuschöpfen. EU-finanzierte Projekte haben den Mitgliedstaaten geholfen, gemeinsame Polizeistationen einzurichten, gemeinsame Schulungen zu den verschiedenen operativen Verfahren der benachbarten Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Streifen oder anderen Arten von gemeinsamen Operationen durchzuführen und gemeinsame regionale Kriminalitätsrisikoanalysen zu erstellen, die es ermöglichen, gemeinsame Streifen und Operationen besser zu planen. Die Kommission stellt 2023 weitere Finanzierungsmittel zur Intensivierung dieser Zusammenarbeit bereit. Die im Jahr 2022 durchgeführten Schengen-Evaluierungen haben gezeigt, dass der Bekanntheitsgrad und die Nutzung der EU-Instrumente für die operative polizeiliche Zusammenarbeit deutlich zugenommen haben, was dieses Engagement widerspiegelt. In mehreren Grenzgebieten innerhalb der EU finden regelmäßig gemeinsame Planungstreffen, gemeinsame Schulungen und gemeinsame Patrouillen auf der Grundlage regionaler gemeinsamer Risikoanalysen statt.

Wie die Schengen-Bewertungen zeigen, besteht jedoch noch erheblicher Spielraum für eine weitere Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden im Schengen-Raum. Insbesondere muss ein Prozess zur Überprüfung der **bilateralen und multilateralen Abkommen** zwischen den Mitgliedstaaten über die polizeiliche Zusammenarbeit eingeleitet werden, damit diese den aktuellen operativen Erfordernissen entsprechen.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es eine **Fülle bewährter Verfahren** der operativen polizeilichen Zusammenarbeit, die von anderen übernommen werden können. Die Kommission beabsichtigt, eine Expertengruppe zum Austausch von Fachwissen und zur Koordination zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten, um die polizeiliche Zusammenarbeit zu verbessern, wobei in den Jahren 2024 und 2025 erhebliche Mittel zur Verfügung stehen werden, um die Übernahme solcher Verfahren in anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Die Arbeit der Expertengruppe würde auch in die Bewertung der Kommission zur Umsetzung der oben genannten Ratsempfehlung einfließen, die bis zum Jahr 2024 erfolgen soll.

### ***Berücksichtigung der Notwendigkeit eines verstärkten Austauschs personenbezogener Daten bei gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes***

Die Einhaltung des Datenschutzrechts ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass Reisen innerhalb des Schengen-Raums mit dem notwendigen Schutz personenbezogener

---

<sup>44</sup> Empfehlung des Rates (EU) 2022/915 vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, OJ L 158, 13.6.2022, S. 53–64.



Daten einhergehen. Diejenigen, die Informationssysteme wie das Schengener Informationssystem, das Visa-Informationssystem und in naher Zukunft auch das Einreise-/Ausreisensystem und ETIAS verwalten und nutzen, müssen sicherstellen, dass die Datenschutzanforderungen in der Praxis eingehalten werden und diese Einhaltung regelmäßig kontrolliert wird. Die im Jahr 2022 ausgeführten Schengen-Evaluierungen zeigten, dass dies nicht immer der Fall ist. Darüber hinaus sind die Datenschutzbehörden oft nicht mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet, um diese Stellen zu beraten und die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in den Informationssystemen umfassend zu verfolgen. Schließlich haben die Bewertungen auch ergeben, dass einige Mitgliedstaaten den Datenschutzbehörden noch wirksame Korrekturbefugnisse gegenüber den Strafverfolgungsbehörden einräumen müssen.

#### **Kasten 6. Prioritäten für einen sicheren und geschützten Schengen-Raum**

1. Die vollständige Umsetzung der Empfehlung des Rates zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit durch die Unterstützung und Koordinierung einer Expertengruppe, die dazu beitragen soll, dass bewährte Verfahren in anderen Mitgliedstaaten übernommen werden.
2. Die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung der Richtlinie über den Datenaustausch zur Gewährleistung eines nahtlosen, wirksamen und rechtzeitigen Datenflusses zwischen den EU-Strafverfolgungsbehörden.
3. Einrichtung und/oder Modernisierung aller nationalen zentralen Anlaufstellen, die mit effizienten Fallverwaltungssystemen für den Informationsaustausch ausgestattet werden.
4. Stärkung der nationalen Entscheidungsstrukturen, um die auf EU-Ebene, auch über Europol, geleistete Unterstützung in vollem Umfang zu nutzen, indem klare nationale Prioritäten im Einklang mit nationalen und europäischen Bedrohungsbewertungen festgelegt und die erforderlichen Koordinierungsstrukturen geschaffen werden.
5. Verstärkte Überwachung des Rauschgifthandels an den Außengrenzen durch Verbesserung des Datenaustauschs, der gemeinsamen Risikoanalyse, der Profilerstellung und der wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzkontrollbehörden in den Mitgliedstaaten und den betreffenden Partnerländern sowie mit den EU-Agenturen. Überwachung der Umsetzung der empfohlenen bewährten Praktiken, die im Rahmen der laufenden thematischen Schengen-Bewertung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Rauschgifthandels in die EU ermittelt werden.
6. Effiziente Nutzung der Instrumente und Funktionen des Schengener Informationssystems unter Einhaltung der harmonisierten Verfahren und Gewährleistung ausreichender Ressourcen, auch für die Datenschutzbehörden.
7. Die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung der EU-Feuerwaffenrichtlinie zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen und des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden.

## 5. Wichtige Maßnahmen hinsichtlich der externen Dimension zur Bekämpfung der irregulären Migration und der Sicherheitsrisiken: Strategischer Ansatz für die EU-Visumpolitik

Die gemeinsame EU-Visumpolitik ist ein integraler Bestandteil von Schengen und eines der wichtigsten Instrumente zur **Bewältigung von Sicherheitsrisiken und Problemen der irregulären Migration im Schengen-Raum**.

Dennoch hat die regelmäßige Neubewertung der Regelungen zur Visumfreiheit, die die EU mit Drittstaaten insbesondere mit EU-Nachbarländern<sup>45</sup>, vereinbart hat, gezeigt, dass in dieser Hinsicht noch große Herausforderungen bestehen. Zu nennen wären insbesondere die irregulären Migrationsströme, die durch die **fehlende Angleichung der Visumpolitik** dieser Länder an die der EU ausgelöst werden, die Zunahme **unbegründeter Asylanträge von Staatsangehörigen visumfreier Länder** sowie die Anwendung potenziell riskanter **Staatsbürgerschaftsregelungen**, die Drittstaatsangehörigen, die ansonsten ein Visum benötigen würden, den visumfreien Zugang zur EU ermöglichen.

Die EU muss mit geeigneten Instrumenten ausgestattet werden, um diesen Herausforderungen zu begegnen und diesen Risiken vorzubeugen. Die bestehenden Vorschriften<sup>46</sup>, die die Kommission dazu verpflichten, das Funktionieren der Visa-Regelungen mit Drittstaaten zu bewerten und die Visumbefreiung in Fällen erhöhter irregulärer Migration oder Sicherheitsrisiken auszusetzen, könnten im Lichte der oben genannten Herausforderungen verbessert werden.

In den ersten Monaten des Jahres 2023 erörterte der Rat auf Initiative der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft eine mögliche Überarbeitung dieser Vorschriften und insbesondere des **Visa-Aussetzungsmechanismus**, wofür die Mitgliedstaaten breite Unterstützung bekundeten. In ihrem Schreiben an den Europäischen Rat vom 20. März 2023 trug Präsidentin von der Leyen dieser Diskussion Rechnung und erklärte, dass „die Kommission ihre Überwachung der Angleichung der Visumpolitik verstärken und einen umfassenden Bericht vorlegen wird, der den Weg für einen Legislativvorschlag zur Änderung des Visa-Aussetzungsmechanismus ebnet“.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission vor der Tagung des Schengen-Rates am 9. Juni eine **Mitteilung über die Kontrolle der Visa-Regelungen** vorlegen. Mit dieser Mitteilung beabsichtigt die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat zu konsultieren, um die wichtigsten Herausforderungen in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit im Zusammenhang mit dem Funktionieren der Visa-Regelungen zu bewerten, die wichtigsten

---

<sup>45</sup> Artikel 8(4) der Verordnung (EU) 2018/1806 verpflichtet die Kommission, eine angemessene Überwachung der kontinuierlichen Erfüllung der Visumbefreiungsanforderungen durch die Länder zu gewährleisten, deren Staatsangehörige nach dem erfolgreichen Abschluss eines Dialogs über die Visaliberalisierung visumfreien Zugang zur EU erhalten haben. Zu diesem Zweck hat die Kommission seit dem Jahr 2017 fünf Berichte im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus angenommen, die sich auf die visumfreien Länder des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nord-Mazedonien und Serbien) und der Östlichen Partnerschaft (Georgien, Moldau und Ukraine) beziehen.

<sup>46</sup> Artikel 8 der Verordnung (EU) 2018/1806.

Mängel des derzeitigen Mechanismus zur Aussetzung der Visafreiheit zu ermitteln und Möglichkeiten zu deren Behebung aufzuzeigen, um so den Weg für einen Vorschlag zur Überarbeitung des Mechanismus zu ebnen, der im September 2023 angenommen werden soll. Diese Herausforderungen sollten auch im Rahmen der Schengen-Evaluierungen weiterverfolgt werden, um die Überwachung des Funktionierens der Regelungen mit Drittländern über Visa-Befreiungen weiter zu unterstützen.

## 6. Nächste Schritte

Mit dem Schengen-Statusbericht 2023 wird der zweite Schengen-Zyklus eingeleitet, indem die wichtigsten Herausforderungen für den Schengen-Raum und die vorrangigen Maßnahmen, die auf nationaler und europäischer Ebene in Angriff genommen werden müssen, aufgezeigt werden. Er sollte die Grundlage für einen verstärkten politischen Dialog, die Überwachung und die Durchsetzung des Schengen-Besitzstandes bilden. Dieser Bericht zeigt, dass wir trotz spezifischer Herausforderungen einen robusten und gut funktionierenden Schengen-Raum haben. Um den Bereich ohne Kontrollen an den Binnengrenzen weiter zu stärken, sollten in diesem zweiten Zyklus bestimmte Schlüsselthemen vorrangig behandelt werden. Auf der Grundlage eines engen Dialogs mit der schwedischen, spanischen und belgischen Präsidentschaft schlägt die Kommission daher eine Reihe von vorrangigen Maßnahmen für den Schengen-Zyklus 2023/2024 vor:

### **Kasten 7. Zweiter Schengen-Zyklus – Zusammenfassender Überblick zu Prioritäten für die Jahre 2023/2024**

#### **1. Konsolidierung und weitere Stärkung des Schengen-Management-Zyklus**

- Stärkung der bestehenden Instrumente, einschließlich des Schengen-Barometers und des Schengen-Scoreboards;
- den Schengen-Rat mit dem notwendigen Rahmen auszustatten, um die Prioritäten und Empfehlungen, die sich aus der umfassenden Analyse der Leistungen der Mitgliedstaaten und des Gesamtzustandes des Schengen-Raums ergeben, weiterzuverfolgen, was die Entwicklung strategischer Orientierungen und die Annahme von Empfehlungen für den gesamten Schengen-Raum ermöglichen soll.

#### **2. Weitere Festigung der EU-Außengrenzen, um dem derzeitigen Druck zu begegnen und eine wirksame integrierte Grenzverwaltung zu schaffen. Insbesondere:**

- Verstärkung der wichtigsten Grenzabschnitte, auch durch verfügbare finanzielle Unterstützung, und Schaffung angemessener finanzieller und operativer Vorkehrungen, um die erfolgreiche Umsetzung der bereits bestehenden nationalen Pläne zur Entwicklung der Fähigkeiten im Einklang mit den wichtigsten Prioritäten an den Land-/Seeaußengrenzen sicherzustellen;
- Festlegung der technischen und operativen Strategie von Frontex bis September des Jahres 2023 und Angleichung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten bis März des Jahres 2024;

- Verbesserung der Qualität der Grenzkontrollen und der Grenzüberwachung durch Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl geschulten Personals, effizienter Verfahren, angemessener Nutzung von Informationssystemen und verstärkter Zusammenarbeit mit Drittstaaten;
  - Verbesserung des europäischen und nationalen Lageverständnisses durch die Durchführung von Risikoanalysen und Informationsaustausch im Rahmen der europäischen Grenzüberwachung;
  - eu-LISA soll so schnell wie möglich die fehlende kritische zentrale Komponente des Einreise-/Ausreisystems bereitstellen.
3. **Die Leistungsfähigkeit des Rückführungssystems optimieren**
- Das hochrangige Netz für Rückkehrfragen muss praktische Lösungen für die festgestellten anhaltenden Mängel auf der Grundlage der Erfahrungen und bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten finden;
  - Umfassende Nutzung der neuen Funktionen des Schengener Informationssystems für die Rückkehr, um die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen zu verbessern und die Möglichkeiten im Rahmen der Empfehlung der Kommission zur gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und zur Beschleunigung der Rückführung voll auszuschöpfen;
  - Systematische Ausstellung von Rückführungsentscheidungen für Drittstaatsangehörige ohne Bleiberecht und angemessene Überwachung der Umsetzung dieser Entscheidungen, Schließung bestehender Lücken zwischen Asyl und Rückführung und Einrichtung wirksamer IT-Systeme für die Verwaltung von Rückführungsfällen;
  - Schengen-Evaluierungen zur Unterstützung der Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens zur Bewertung der Leistung in der Rückführungsdomäne.
4. **Optimierung der inneren Sicherheit des Schengen-Raums zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Rauschgifthandels**
- Vollständige Umsetzung der Empfehlung des Rates zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit;
  - Aufrüstung aller nationalen zentralen Anlaufstellen;
  - Vollständige Nutzung der auf EU-Ebene bereitgestellten Unterstützung zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen;
  - Effiziente Umsetzung der Instrumente des Schengener Informationssystems;
  - Vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung der EU-Feuerwaffenrichtlinie.
5. **Vollendung des Schengen-Raums** mit einem vor Ende des Jahres 2023 zu fassenden Ratsbeschluss über die vollständige Anwendung des Schengen-*Besitzstandes* auf Bulgarien und Rumänien.
6. **Umsetzung alternativer Maßnahmen und schrittweise Abschaffung der seit langem bestehenden Kontrollen an den Binnengrenzen.**
7. **Bessere Nutzung vorhandener Instrumente unter der EU-Visapolitik:**
- Die Kommission wird einen umfassenden Bericht über die Visa-Regelungen der EU und die Herausforderungen für den Schengen-Raum erstellen, um den Visa-Aussetzungsmechanismus in der Visum-Verordnung zu verbessern;
  - Einsatz von geeignetem Personal in ausreichender Anzahl in den Konsulaten und Mobilisierung aller erforderlichen Ressourcen, auch aus EU-Finanzmitteln, um die operative Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik zu gewährleisten;

- Verstärkte Schengen-Zusammenarbeit vor Ort.



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.5.2023  
COM(2023) 274 final

ANNEX 1

## ANHANG

*der*

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den  
Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der  
Regionen**

**Schengen-Statusbericht 2023**



## ANHANG 1

### **Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus: wichtige Entwicklungen und nächste Schritte**

Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ist die Grundvoraussetzung, um sicherzustellen, dass der Schengen-Raum gut funktioniert und strategische Schwachstellen rechtzeitig ermittelt und behoben werden können. Teams aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission, die von den Stellen und Einrichtungen der EU unterstützt werden, bewerten mindestens einmal alle sieben Jahre alle Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden. Der Mechanismus bildet auch den Rahmen für die Überprüfung, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten erfüllt sind, für die noch kein Beschluss des Rates über die vollständige oder teilweise Anwendung des Schengen-Besitzstands vorliegt, mit Ausnahme der Mitgliedstaaten, deren Evaluierung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über den Überwachungsmechanismus für die Schengen-Evaluierung (im Folgenden „Verordnung“)<sup>1</sup> bereits abgeschlossen war.

Gemäß Artikel 25 der Verordnung legt die Kommission einen Bericht über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen, über das Funktionieren des Pools von Sachverständigen, einschließlich der Verfügbarkeit von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und über den Stand der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Abhilfemaßnahmen vor.

#### ***Evaluierungstätigkeiten im Jahr 2022***

Im Jahr 2022 schloss die Kommission den zweiten Programmplanungszyklus der Schengen-Evaluierungen mit Besuchen in Spanien, Norwegen, Schweden, Island, Dänemark und Portugal ab. Darüber hinaus wurden Griechenland, Italien, Malta, Luxemburg, Zypern, Belgien, Österreich, Frankreich und die Niederlande hinsichtlich ihrer Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik bewertet.<sup>2</sup> Luxemburg wurde ebenfalls einer Evaluierung unterzogen, um die Umsetzung der Datenschutzanforderungen zu bewerten.

In diese Mitgliedstaaten wurden jeweils Evaluierungsteams entsandt, die bewerteten, ob das Außengrenzenmanagement den erforderlichen Standards entspricht, und die Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums beurteilten, einschließlich der wirksamen Umsetzung der Rückkehrpolitik, der polizeilichen Zusammenarbeit und des Schengener Informationssystems. Maßnahmen in Drittländern im Rahmen der Visumpolitik wurden ebenfalls in die Evaluierungstätigkeiten einbezogen. Besondere Aufmerksamkeit galt der Überprüfung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands, einschließlich der Umsetzung der geltenden Datenschutzanforderungen.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 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.

<sup>2</sup> Die genannten Mitgliedstaaten konnten in den Jahren 2020 oder 2021 aufgrund der Reisebeschränkungen infolge der COVID-19-Pandemie nicht hinsichtlich ihrer Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik bewertet werden, wie dies bei den anderen Politikbereichen geschehen ist.

Bei allen im Jahr 2022 durchgeführten Evaluierungen wurden strategische Elemente auf nationaler Ebene behandelt, um den Evaluierungsteams ein gutes Verständnis der zentralen Organisation und Strategie der Behörden für die Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu vermitteln, einschließlich Elementen wie Weiterbildung und Personal, Risikoanalyse und Notfallplanung. Diese Punkte wurden anhand von Besuchen bei zentralen Behörden bewertet, u. a. bei nationalen operativen Koordinierungszentren, Polizeipräsidien, Ministerien und SIRENE-Büros. Die Besuche auf strategischer Ebene wurden zusammen mit Besuchen auf operativer Ebene durchgeführt, z. B. bei wichtigen Grenzübergangsstellen und internationalen Flughäfen, Polizeidienststellen und Haftanstalten.

Die Ergebnisse anderer Überwachungsmechanismen, insbesondere der Schwachstellenbeurteilung von Frontex, wurden bei der Vorbereitung und Durchführung der Evaluierungstätigkeiten gebührend berücksichtigt, um ein aktuelles Lagebewusstsein sicherzustellen.

Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2022 bieten ein Gesamtbild der Umsetzung des Schengen-Besitzstands im Schengen-Raum in den Mitgliedstaaten. Während der Stand der Umsetzung des Schengen-Besitzstands insgesamt hoch ist, wurden bei den Evaluierungen im Jahr 2022 bei drei Gelegenheiten **schwerwiegende Mängel** festgestellt. Der Abschluss von Aktionsplänen zum Beheben schwerwiegender Mängel<sup>3</sup> hat für den Schengen-Raum absolute Priorität. Die meisten der im letzten Jahr festgestellten schwerwiegenden Mängel wurden entweder behoben oder werden derzeit behoben. Insbesondere im Bereich des Außengrenzenmanagements ergab die Evaluierung Spaniens, dass die Grenzübertrittskontrollen an den meisten besuchten Grenzübergangsstellen von geringer Qualität und mangelhaft waren. Es wurden rasche Abhilfemaßnahmen ergriffen, um die Probleme mit der Konnektivität und andere technische Probleme der Grenzkontrollsysteme zu beheben, und die Kommission wird in diesem Jahr einen erneuten Besuch durchführen, um diese Entwicklungen zu bewerten. Darüber hinaus wurden im Falle Islands schwerwiegende Mängel im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit festgestellt, die auf die unwirksamen Suchabfragemöglichkeiten der isländischen Polizei zurückzuführen sind. Infolgedessen waren Polizeibeamte nicht in der Lage, aktive Ausschreibungen im Schengener Informationssystem systematisch wahrzunehmen. Nachdem die isländischen Behörden in Kenntnis gesetzt wurden, unternahmen sie Schritte zur Behebung dieses Problems. Für dieses Jahr ist ebenfalls ein Kontrollbesuch geplant. Schließlich wurden die erheblichen Verzögerungen bei der Erteilung von Terminen für die Einreichung von Visumanträgen durch externe Dienstleister in den Niederlanden als gravierender Mangel erachtet. Die niederländischen Behörden haben zugesagt, dieses Problem vorrangig anzugehen, und die Kommission überwacht die derzeit umgesetzten Abhilfemaßnahmen weiterhin.

---

<sup>3</sup> Werden schwerwiegende Mängel festgestellt, so unterliegt der evaluierte Mitgliedstaat einer strengeren Prüfung durch das Evaluierungsteam und den Rat. Er muss häufiger Bericht erstatten und wird erneut überprüft, um festzustellen, welche Fortschritte bei der Behebung der Mängel erzielt wurden.

Darüber hinaus können auf der Grundlage der Evaluierungsergebnisse einige gemeinsame Probleme in mehreren Mitgliedstaaten ermittelt werden, die besondere Aufmerksamkeit erfordern:

- Die Evaluierungen des **Außengrenzenmanagements** im Jahr 2022 zeigten eine schwache Steuerung des integrierten europäischen Grenzmanagements in einigen Mitgliedstaaten und eine mangelnde behördenübergreifende Zusammenarbeit. Die insgesamt geringe Qualität der Grenzübertrittskontrollen, insbesondere an den Seegrenzen, die schwache Überwachung der Seegrenzen in Verbindung mit der mangelnden Kohärenz bei der Risikoanalyse und das diffuse Lagebewusstsein in den meisten der evaluierten Mitgliedstaaten im Jahr 2022 sind nach wie vor die Hauptprobleme.
- Evaluierungen ergaben, dass im Vergleich zu den in den Vorjahren durchgeführten Evaluierungen ein größeres Engagement für eine wirksamere **Rückkehrpolitik** besteht. Allerdings wird noch nicht ausreichend darauf geachtet, die internen Aspekte der Rückkehr zu verbessern, und die verfügbaren Instrumente werden noch nicht vollständig ausgeschöpft. Die Grenzen der Zusammenarbeit und das Fehlen wirksamer Fallbearbeitungssysteme für die Rückkehr beeinträchtigen die Möglichkeiten, Rückkehraktivitäten durchzuführen, erheblich.
- Während sich bei den meisten Mitgliedstaaten eine zufriedenstellende Einhaltung des einschlägigen Schengen-Besitzstands im Bereich der **polizeilichen Zusammenarbeit** zeigte, war der eingeschränkte oder fehlende Zugang der Polizeieinheiten zum Visa-Informationssystem zur Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten ein wiederkehrendes Problem. Viele Mitgliedstaaten verfügten über kein System zur Bereitstellung eines solchen Zugangs.
- Eine Konstante bei allen **Visaüberprüfungen** im Jahr 2022 waren die erheblichen Verzögerungen bei der Erteilung von Terminen für Visumantragsteller für die Einreichung ihrer Anträge und/oder deren Bearbeitung. Die Zusammenarbeit der Konsulate der Mitgliedstaaten mit externen Dienstleistern und deren Überwachung wurden häufig als nicht optimal erachtet.
- Die Evaluierungen zur Überprüfung der Nutzung des **Schengener Informationssystems** haben ergeben, dass viele Mitgliedstaaten die Fingerabdruck-Suchfunktion noch nicht ausreichend nutzen. Die Anzeige aller verfügbaren Daten wie Lichtbilder und Fingerabdrücke in den nationalen SIS-Anwendungen ist noch nicht optimal.
- Evaluierungen zur Überprüfung der Einhaltung der **Datenschutzanforderungen** bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands haben gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten den Datenschutzbehörden weiterhin ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen müssen, damit diese ihre Aufgaben mit Schengenbezug wahrnehmen können, insbesondere da die Datenschutzbehörden die obligatorischen Datenschutzprüfungen nicht immer durchführen können.

Im Einklang mit dem verbesserten Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, der im Oktober 2022 in Kraft trat, organisierte die Kommission im Februar 2023 auch den

ersten **Kontrollbesuch** in Belgien, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans im Zusammenhang mit der Evaluierung des Außengrenzenmanagements im Jahr 2020 zu überwachen. Bei der strategischen Koordinierung wurden Fortschritte festgestellt und die Maßnahmen zur Konsolidierung der nationalen Koordinierung und der behördenübergreifenden Zusammenarbeit laufen.

Im Jahr 2022 wurden keine **unangekündigten Besuche** durchgeführt.

#### **Schengen-Evaluierungen: das weitere Vorgehen**

Nach Inkrafttreten der neuen Verordnung über den Schengen-Evaluierungsmechanismus wurde das **neue mehrjährige Evaluierungsprogramm** für die im Zeitraum 2023–2029 durchzuführenden regelmäßigen Evaluierungen angenommen. Finnland, Litauen, Lettland und Estland werden im Jahr 2023 evaluiert. Auch Zypern wird nach seiner Anbindung an das Schengener Informationssystem im Juli 2023 erstmals einer Evaluierung in diesem Bereich unterzogen. Irland wird in den übrigen Politikbereichen, in denen es um Teilnahme ersuchte, Evaluierungen unterzogen. In Kroatien erfolgt Anfang 2024 nach seinem Beitritt eine Evaluierung.

Die Annahme des erneuerten Mechanismus führte auch zur laufenden Überarbeitung des **Leitfadens für die Schengen-Evaluierung** und des **Schengen-Standardfragebogens** sowie zur weiteren Harmonisierung der **Weiterbildungsmaßnahmen**, die zu einer einheitlichen Zertifizierung für die Schengen-Evaluierung führen. Diese Instrumente wurden aktualisiert, um sie mit den neuen Grundsätzen und Anforderungen in Einklang zu bringen und den Evaluierungsteams die Instrumente an die Hand zu geben, die sie benötigen, um strategische und umfassende Bewertungen der Mitgliedstaaten durchzuführen.

Im Anschluss an einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der in dieser Mitteilung dargelegten Prioritäten könnten für 2024 die folgenden **thematischen Evaluierungen** in Betracht gezogen werden: i) bewährte Verfahren bei der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der wichtigsten Quellen und Routen für illegale Feuerwaffen, ii) bewährte Verfahren zur Beseitigung gemeinsamer Hindernisse, die die Wirksamkeit und Schnelligkeit des Rückkehrsystems beschränken, iii) Lösungen zur Überwindung des Risikos, dass sich Kriminelle der Verfolgung entziehen, indem im Internet sichere Orte der Straflosigkeit geschaffen werden.

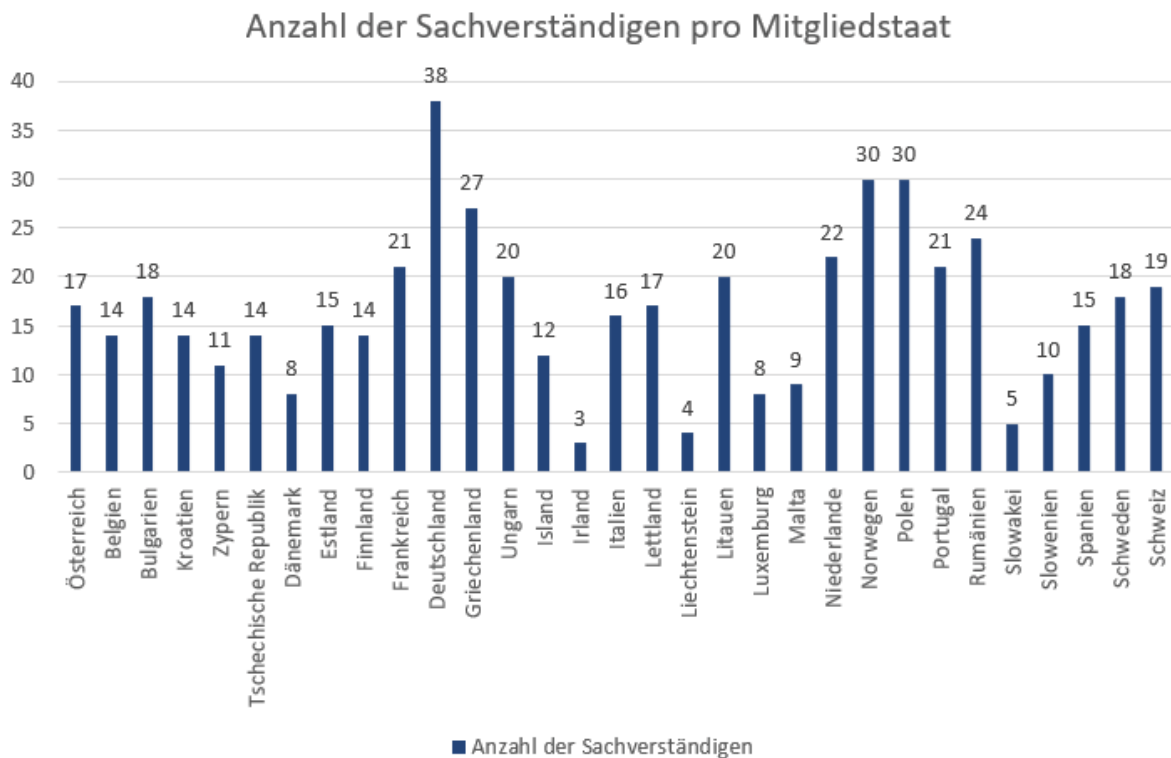
#### ***Funktionsweise des Sachverständigenpools***

Nach der Annahme der neuen Verordnung über den Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus richtete die Kommission im Jahr 2023 den Sachverständigenpool ein, um die schnellere und weniger aufwendige Beteiligung einer ausreichenden Anzahl erfahrener Sachverständiger sicherzustellen.

Jeder Mitgliedstaat ernannte mindestens einen Sachverständigen pro Politikbereich, in dem er evaluiert wird, es sei denn, durch die Benennung wäre die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.<sup>4</sup> Insgesamt wurden 570 nationale Sachverständige benannt, von

<sup>4</sup> Gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung „[müssen die] Mitgliedstaaten [...] keine Sachverständigen für die Bereiche benennen, in denen sie aus objektiven Gründen nicht evaluiert werden oder in Ausnahmefällen, wenn durch die Benennung die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt

denen 514 für den Pool des Jahres 2023 ausgewählt wurden, wobei die allgemeinen und spezifischen Kriterien berücksichtigt wurden, die in der Verordnung und in der Aufforderung zur Benennung durch die Mitgliedstaaten festgelegt wurden.<sup>5</sup>



Die Sachverständigen für im Jahr 2023 durchgeführte Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten werden in erster Linie aus dem Pool herangezogen. Eine weitere Ausschreibung für Sachverständige wurde eingeleitet, um fachkundige Sachverständige für die thematische Bewertung im Bereich des Drogenhandels zu finden.

### ***Überblick über die Abhilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten***

Im Anschluss an die Evaluierung müssen die Mitgliedstaaten die festgestellten Mängel beheben und dem Rat und der Kommission einen Aktionsplan mit den durchzuführenden Abhilfemaßnahmen vorlegen. Mit der Veröffentlichung dieses zweiten Schengen-Statusberichts wird die Überwachung der von den Mitgliedstaaten nach den Schengen-Evaluierungen ergriffenen Abhilfemaßnahmen auf das Online-Tool KOEL/SCH-EVAL übertragen. Dieser Ausstieg aus der Bearbeitung auf Papier ermöglicht einen besseren

würde. Macht ein Mitgliedstaat Letzteres geltend, so legt er der Kommission schriftlich die Gründe und weitere Informationen über diese außergewöhnliche Situation vor.“

<sup>5</sup> Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung müssen die Sachverständigen „eine entsprechende fachliche Eignung — unter anderem solide theoretische Kenntnisse und 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.“ Gemäß Artikel 17 Absatz 5 müssen die Mitgliedstaaten Sachverständige benennen, die diese Bedingungen erfüllen.



Überblick über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen und eine bessere Einhaltung der Berichtspflichten gemäß der neuen Verordnung.

Seit der Einleitung der ersten Schengen-Evaluierungen unter der Koordinierung durch die Kommission im Jahr 2015 konnten die Evaluierungsteams mehr als 50 Aktionspläne abschließen. Nach den jüngsten Bewertungen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Folgeberichte **schließt die Kommission die Aktionspläne Portugals, Litauens, Maltas, Norwegens, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik, die estnischen Aktionspläne im Bereich Grenzen und Rückkehr sowie den ungarischen Aktionsplan im Bereich des Außengrenzenmanagements ab**, nachdem alle Empfehlungen vollständig umgesetzt wurden.

**Darüber hinaus schließt die Kommission alle Aktionspläne ab, in denen Empfehlungen aus Evaluierungen der Jahre 2015 und 2016 angegangen werden.**<sup>6</sup> Dieser Abschluss ist jedoch technischer Natur, da er sich auf Aktionspläne bezieht, für die noch Maßnahmen aus früheren Evaluierungen ausstehen, während für diesen Mitgliedstaat bereits eine neue Bewertung in diesem Politikbereich stattfand und neue Empfehlungen formuliert wurden. Diese Maßnahmen werden in den Aktionsplan der neuen Evaluierung übernommen, um eine doppelte Berichterstattung zu vermeiden. In diesem Sinne werden alle alten Aktionspläne bei der Überprüfung der Angemessenheit der neuen Aktionspläne technisch abgeschlossen, sobald die Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne im Zusammenhang mit den jüngsten Evaluierungen vorlegen.<sup>7</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Abgeschlossen</b> <sup>8</sup>	26	30	17	9	5	0	0	0
<b>Offenes Verfahren</b>	2	6	19	21	25	22	37	36

<sup>6</sup> Die folgenden Aktionspläne sind technisch abgeschlossen: Österreich – Schengener Informationssystem und Datenschutz (2015), Belgien – Schengener Informationssystem (2015), Deutschland – Rückkehr (2015), Liechtenstein – Rückkehr und Datenschutz (2015), Niederlande – Datenschutz (2015), Griechenland – Rückkehr, polizeiliche Zusammenarbeit, Schengener Informationssystem (alle 2016), Frankreich – Außengrenzenmanagement, Rückkehr, Schengener Informationssystem (alle 2016), Italien – Außengrenzenmanagement, Rückkehr, Schengener Informationssystem (alle 2016), Luxemburg – Schengener Informationssystem (2016), Malta – Außengrenzenmanagement, Rückkehr, polizeiliche Zusammenarbeit, Schengener Informationssystem (alle 2016). Der Aktionsplan im Zusammenhang mit der Evaluierung Griechenlands im Jahr 2016 im Bereich des Außengrenzenmanagements konnte aufgrund der beträchtlichen Zahl der noch nicht umgesetzten Maßnahmen nicht abgeschlossen werden. Die Aktionspläne zum Datenschutz für Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Malta (im Zusammenhang mit den Evaluierungen von 2015 und 2016) konnten aufgrund von Verzögerungen bei der Annahme der Evaluierungsberichte oder der Empfehlungen nach den Evaluierungen in den Jahren 2020 und 2021 nicht abgeschlossen werden.

<sup>7</sup> Dieser technische Abschluss kann bereits im Anschluss an die neuen Evaluierungen im Jahr 2022 für die Aktionspläne angekündigt werden, die im Zusammenhang mit den Evaluierungen Islands, Norwegens und Schwedens in Bezug auf das Schengener Informationssystem und Spaniens im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik im Jahr 2017 stehen.

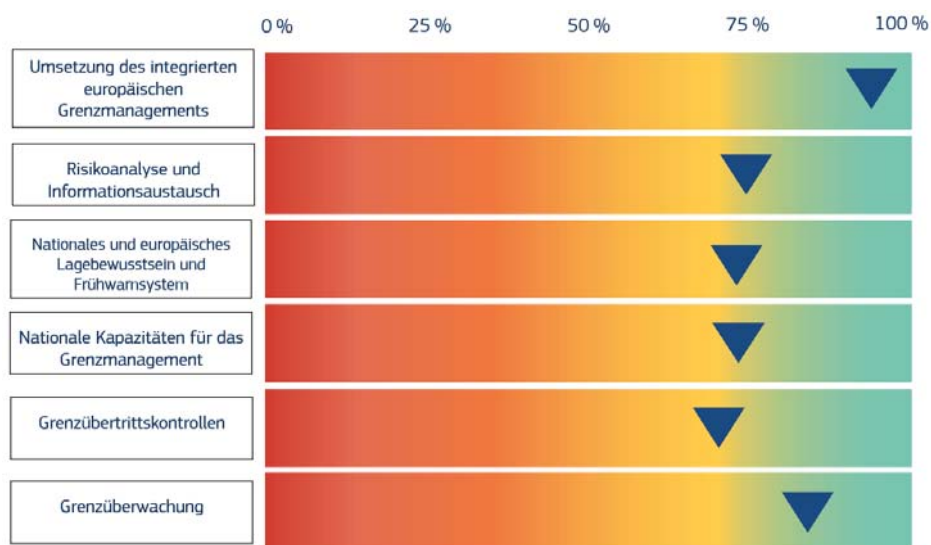
<sup>8</sup> Die Tabelle gibt Aufschluss über die Zahl der aus den regelmäßigen Evaluierungen stammenden Aktionspläne, die von der Kommission abgeschlossen wurden, einschließlich derjenigen, die im Schengen-Statusbericht 2023 abgeschlossen wurden.

<b>Insgesamt</b>	28	36	36	30	30	22	37	36
------------------	----	----	----	----	----	----	----	----

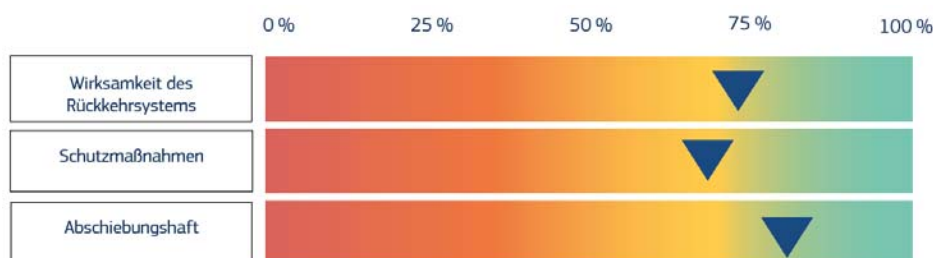
Wie aus der vorstehenden Tabelle hervorgeht, sind noch zahlreiche Aktionspläne (168 von 255) nicht abgeschlossen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommission die Aktionspläne in der Regel nur dann abschließen kann, wenn alle Empfehlungen vollständig umgesetzt sind.<sup>9</sup> Der Stand der einzelnen Aktionspläne zeigt, dass erhebliche Fortschritte erzielt wurden und die Gesamtumsetzungsrate bei weitgehend über 75 % liegt. Zu den vorrangigen Bereichen für eine bessere Umsetzung gehören Grenzübertretungskontrollen, Grenzüberwachung, EUROSUR und die Wirksamkeit des Rückkehrsystems.

## Überblick über die Umsetzungsrate der SCH-EVAL-Empfehlungen nach Politikbereichen

### *Management der Außengrenzen:*

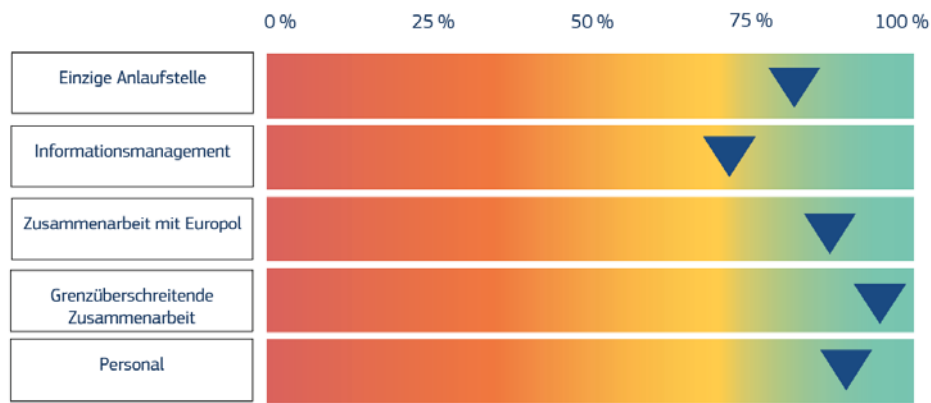


### *Rückkehr/Rückführung:*

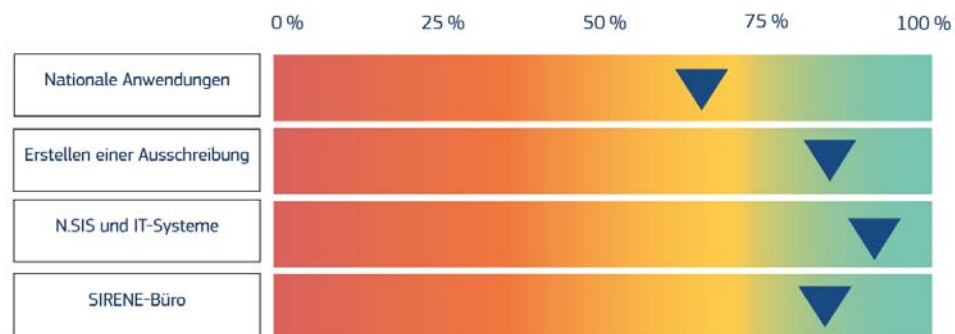


### *Polizeiliche Zusammenarbeit:*

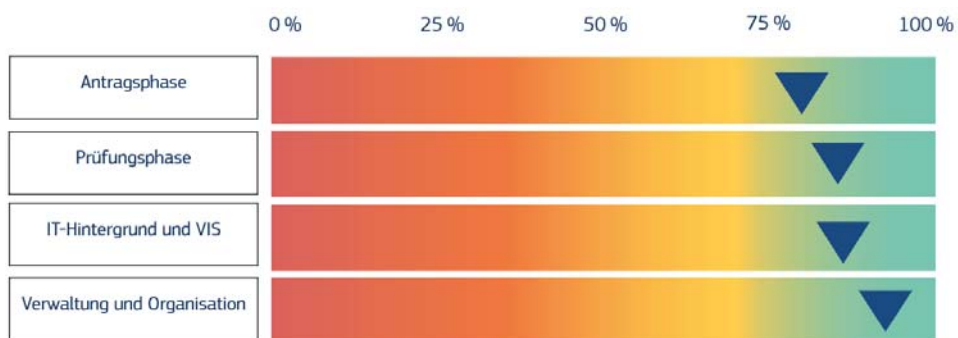
<sup>9</sup> Mit Ausnahme von technischen Abschlüssen, wie oben dargelegt, wenngleich Mitgliedstaaten in diesem Fall im neuen Bericht über die noch nicht abgeschlossenen Empfehlungen Bericht erstatten müssen.



### *IT-Großsysteme:*



### *Gemeinsame Visumpolitik:*





EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.5.2023  
COM(2023) 274 final

ANNEX 2

## ANHANG

*der*

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den  
Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der  
Regionen**

**Schengen-Statusbericht 2023**

## ANHANG 2

### **Kompendium der im Rahmen des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus ermittelten bewährten Vorgehensweisen**

*Da der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Raum“) nach wie vor ein Eckpfeiler der europäischen Integration ist, ist die wirksame Umsetzung der Schengen-Vorschriften von entscheidender Bedeutung, um einen reibungslosen grenzüberschreitenden Personenverkehr zu gewährleisten, die Sicherheit unter Wahrung der Grundrechte zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Im Mittelpunkt des neuen Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus steht die Ermittlung bewährter Vorgehensweisen und innovativer Lösungen durch die Mitgliedstaaten, die von anderen Mitgliedstaaten angewandt werden könnten. Ziel ist es, die Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu verbessern.*

*Dieses Kompendium fasst ein breites Spektrum bewährter Vorgehensweisen und innovativer Lösungen zusammen, die während der Durchführung des ersten (2015–2019) und zweiten (2020–2022) mehrjährigen Evaluierungsprogramms ermittelt wurden und verschiedene Aspekte des Schengen-Besitzstands abdecken, darunter Grenzmanagement, Rückkehr bzw. Rückführung, Visumpolitik, Strafverfolgung, Datenschutz und die Nutzung von IT-Systemen.*

*Das Kompendium bewährter Vorgehensweisen soll Einblicke in innovative Strategien, Instrumente und Maßnahmen geben, die die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands unterstützen können, und ihnen dabei helfen, bei der Vorlage neuer Vorschläge und Initiativen auf bewährten Ansätzen und Techniken aufzubauen. Außerdem soll der in der zuständigen Ratsgruppe geschaffene Rahmen gestärkt werden, um den Mitgliedstaaten den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen und das Lernen voneinander weiter zu erleichtern und zu fördern. Dies würde insbesondere das wechselseitige Lernen erleichtern und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern und damit zu einer besseren Umsetzung der Schengen-Architektur führen. Das Kompendium soll nicht bestehende bewährte Vorgehensweisen ersetzen oder wiederholen, die in den verschiedenen geltenden Empfehlungen oder im Handbuch der Kommission oder des Rates enthalten sind, sondern diese durch neue Elemente ergänzen.*

*Die Kommission beabsichtigt, das Kompendium jährlich zu aktualisieren, um neue und innovative Maßnahmen abzuschöpfen, die von den Evaluierungsteams im Vorjahr im Rahmen ihrer Tätigkeiten zur Schengen-Evaluierung ermittelt wurden.*

*Mit diesen bewährten Verfahren sollte auch die wirksame Umsetzung des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement unterstützt werden. Daher werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die einschlägigen bewährten Verfahren in ihren nationalen Strategien für ein integriertes europäisches Grenzmanagement zu berücksichtigen.*

*Dieses Kompendium ist erläuternd und hat keinen rechtsverbindlichen Status. Es ist als wertvolle Ressource für politische Entscheidungsträger, Strafverfolgungsbeamte und andere Interessenträger gedacht, die an der Gewährleistung eines reibungslosen und effizienten Funktionierens des Schengen-Raums beteiligt sind, aber auch dafür, mögliche Lösungen für Abhilfemaßnahmen zur Umsetzung künftiger Empfehlungen der Evaluierungsteams zu unterstützen. Das Kompendium ist Teil des Jahresberichts gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates.*



## 1. Management der Außengrenzen

Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements	
<b>Steuerung des nationalen integrierten Grenzmanagements</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Auf nationaler Ebene wird ein Zentrum eingerichtet, an dem sieben Behörden beteiligt sind, darunter Polizei, Einwanderungsbehörde und Zollverwaltung. Seine Hauptaufgabe besteht in der Entwicklung von Gegenstrategien, der Bereitstellung von Frühwarnungen und der Ausarbeitung von Empfehlungen. Es handelt sich um eine dauerhafte Struktur, die auf der Arbeit von zeitlich befristeten Einheiten aufbaut und über eine breite Palette analytischer Instrumente verfügt, die sowohl der taktischen Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene als auch der strategischen Entscheidungsfindung auf Ministerebene dienen. Ihre Analysen werden über die Internetplattform der Polizei an alle Grenzpolizeieinheiten übermittelt. [<i>Deutschland, 2015</i>]</li><li>- Die Schaffung eines gut funktionierenden und dauerhaften Verwaltungssystems für das integrierte europäische Grenzmanagement, das von einer spezifischen Leitungsstruktur koordiniert wird und alle beteiligten nationalen Behörden einschließt, ist für die effiziente Einrichtung, Überwachung und Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements in den Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Es wird als vorteilhaft erachtet, den Frontex-Verbindungsbeamten (als Beobachter) in das nationale Leitungsgremium des integrierten europäischen Grenzmanagements einzubeziehen, um den Informationsaustausch und eine wirksame Zusammenarbeit sowie eine Verbindung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu gewährleisten. [<i>Thematische Bewertung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020</i>]</li></ul>	
<b>Behördenübergreifende Zusammenarbeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Eine enge und wirksame formalisierte behördenübergreifende Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Behörden auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene wird für das wirksame Funktionieren der integrierten Grenzmanagementsysteme als wesentlich erachtet. Einheiten mit Grenzschutzbeamten werden in den Hoheitsgewässern und an Land in den betreffenden Drittländern eingesetzt und stellen ständige gemeinsame See- und Luftpatrouillen an Bord von Schiffen und Flugzeugen des Mitgliedstaats sicher, die mit elektronischen Mitteln wie dem integrierten externen Überwachungssystem SIVE (Integrated External Surveillance System) unterstützt werden. [<i>Thematische Bewertung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020</i>]</li></ul>	
<b>Such- und Rettungseinsätze</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Die nationale Strategie sollte die Ziele verfolgen, die Such- und Rettungsfunktion (Search and Rescue, im Folgenden „SAR“) in das Konzept für die Überwachung der nationalen Seegrenzen zu integrieren und mit der Unterstützung der EU in diesem Bereich zu verbinden, die durch die von Frontex koordinierten gemeinsamen Seeinsätze bereitgestellt wird. Die SAR-Funktion sollte in Bezug auf die Planung und Entwicklung von Überwachungskapazitäten als integraler Bestandteil des nationalen Systems zur Überwachung der Seegrenzen aufgenommen werden. Das nationale SAR-Zentrum könnte die vom weltweiten SAR-System gesammelten Informationen weiterleiten, um die Planung der Überwachung zu verbessern. [<i>Thematische Bewertung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020</i>]</li></ul>	
<b>Qualitätskontrollmechanismus</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Das Innenministerium hat einen nationalen Evaluierungsmechanismus für die Außengrenzen eingerichtet, der auf den europäischen und nationalen Qualitätskontrollmechanismen aufbaut. Er führt</li></ul>	

die Empfehlungen aus dem Schengen-Evaluierungsmechanismus, der Schwachstellenbeurteilung von Frontex und den Besuchen im Rahmen der nationalen Evaluierung zusammen. Letzteres umfasst eine Bewertung des Schengener Informationssystems/SIRENE und der polizeilichen Zusammenarbeit. [Österreich, 2020]

- Der europäische Qualitätskontrollmechanismus sollte systematisch auf das Grenzmanagement auf nationaler und EU-Ebene angewendet werden, der den gesamten Anwendungsbereich des integrierten europäischen Grenzmanagements abdeckt. Im Rahmen des ständigen nationalen Qualitätskontrollmechanismus wird ein nationaler Pool von Sachverständigen für Evaluierung gebildet, die in den Kursen zur Schengen-Evaluierung von Frontex geschult werden. [Thematische Bewertung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020]

### Nationales und europäisches Lagebewusstsein und Frühwarnsystem

#### Zusammenarbeit (Lagebewusstsein)

- Die Polizei zweier benachbarter Mitgliedstaaten entwickelte im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung eine sehr gute bilaterale Zusammenarbeit. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung ist es möglich, unter anderem gemeinsame Patrouillen auf See und an Land durchzuführen und Einsatzkräfte auszutauschen. Die Behörden dieser Mitgliedstaaten vereinbarten ferner, ihre Seeraumüberwachungssysteme zu integrieren und Informationen über das maritime Lagebild auszutauschen. [Portugal/Spanien, 2017]
- Die Koordinierung zwischen den nationalen Koordinierungszentren zweier benachbarter Mitgliedstaaten ermöglicht ein gemeinsames Lagebild, einen effizienten Informationsaustausch, ein besseres Lagebewusstsein an den gemeinsamen Grenzen und eine erhöhte Reaktionsfähigkeit, da Informationen über die Positionierung der Ressourcen ebenfalls zwischen den beiden Ländern ausgetauscht werden. [Portugal/Spanien, 2017]

### Grenzübertrittskontrollen

#### Landgrenzen

- Der Schichtleiter erteilt den mit Grenzübertrittskontrollen der ersten Kontrolllinie befassten Beamten operative Briefings, bevor sie Grenzübertrittskontrollen in einem Fahrgast-Hochgeschwindigkeitszug aus einem Nicht-Schengen-Land durchführen. Diese Briefings stützen sich auf die Teilnahme von Vertretern der Zollbehörde, um einen kohärenten Informationsaustausch über aktualisierte Risikoprofile sowie andere relevante operative Daten zu gewährleisten. Ein Teammitglied der Grenzschutzpatrouille wurde speziell im Informationsmanagement geschult. Wirksame Grenzübertrittskontrollen werden auf der Grundlage einer strategischen Verteilung des Personals und einer entsprechenden Verwendung von Sprachen durchgeführt, die die Zusammensetzung der Passagiere widerspiegeln. Für alle Züge sowie für Fahrgäste und Personal in diesen Zügen sind vorab übermittelte Fahrgastdaten erforderlich. Die benannten Grenzschutzbeamten bearbeiten die in der Fahrgastliste enthaltenen vorab übermittelten Fahrgastinformationen, die mit vorab ausgewählten Registern abgeglichen werden, und beurteilen die gekennzeichneten Risiken. Die Reisedokumente werden visuell und unter Verwendung geeigneter technischer Geräte geprüft und verifiziert. [Finnland, 2018]

#### Luftgrenzen

- Eine spezielle Einheit aus sechs Grenzschutzbeamten überwacht die private Transport- und Freizeitluftfahrt, einschließlich Leichtflugzeugen und Hubschraubern, wobei sie Zugang zur

Streckenverfolgung in Echtzeit und zu Flugdaten aus dem Militärradar hat. Die Einheit erhält alle Flugpläne, die anschließend analysiert werden. Handelt es sich bei dem Abflug- oder Ankunftsflughafen nicht um eine Grenzübergangsstelle, wird eine Polizeieinheit angewiesen, einzuschreiten. Bei unbefugten Landungen auf Flugplätzen, die nicht für Grenzübertritte bestimmt sind, verhängen die Behörden Geldbußen. Die Risikobewertung von abweichenden Flugstrecken wird regelmäßig durchgeführt. [*Belgien, 2020*]

### **Grenzüberwachung**

- Die Grenzschutzbeamten werden durch ein operatives System unterstützt, das direkte mobile Abfragen der einschlägigen Datenbanken und eine operative Koordinierung bei der Grenzüberwachung ermöglicht. Das System wird auch für die Koordinierung von Patrouillen, das Lagebewusstsein, die Positionierung der Patrouillen und eine effiziente Reaktionsfähigkeit genutzt. Es ermöglicht es dem regionalen Koordinierungszentrum außerdem, sich ein allgemeines operatives Bild zu verschaffen, das die Möglichkeit bietet, rechtzeitig die geeigneten Ressourcen und den Kommunikationskanal auszuwählen. Über die interaktive Schnittstelle können die Grenzschutz- und Polizeipatrouillen, Schichtleiter und das regionale Koordinierungszentrum die Geolokalisierung eines Ortes von Interesse direkt an die in jedem Patrouillenfahrzeug und jedem Patrouillenschiff installierten Monitore senden. Den Grenzschutzbeamten, die für die Grenzüberwachung zuständig sind, wird so ein durchgängiges und umfassendes Lagebewusstsein vermittelt, die Kommunikation wird erleichtert und die Reaktionsfähigkeit verbessert. [*Estland, 2018*]
- Die Grenzschutzbeamten nutzen unbemannte Luftfahrzeuge (UAV) für Überwachungs- und Interventionsaufgaben. Jede der regionalen Einheiten, die für die Landaußengrenzen zuständig sind, ist an das System angeschlossen. Es besteht aus drei Geräten (unbemannten Miniatur-Motor-Seglern), einer Bodenstation (mit Fernbedienung, Bildschirmen und Antennen) und sonstiger unterstützender Ausrüstung. Die Geräte sind mit Tageslicht- und Nachtsichtkameras ausgestattet und können jederzeit genutzt werden. Die hochwertigen Bilder der Kameras werden in Echtzeit entweder an die Bodenstation oder andere angeschlossene Empfänger übermittelt. Dieses UAV-System kann die Kapazitäten zur Grenzüberwachung und das Lagebewusstsein verbessern und die Reaktionsfähigkeit erhöhen. Sobald ein Flugobjekt entdeckt wurde, wird umgehend das regionale Koordinierungszentrum informiert, damit konkrete Interventionsmaßnahmen ergriffen werden. [*Polen, 2019*]

### **Internationale Zusammenarbeit**

- Der Abschluss multilateraler Kooperationsabkommen und bilateraler Abkommen mit mehreren Drittstaaten ermöglicht den Echtzeit-Austausch von Daten über die Seeraumüberwachung und an den Grenzübergangsstellen für die Kontrollen von Fähren sowie anderer grenzbezogener Informationen. Die Behörden unterstützen aktiv die Entwicklung nationaler Kapazitäten für die Grenzkontrolle in Drittstaaten mit Spenden. [*Italien, 2021*]
- Die nationalen Behörden steuern die Migrationsströme und bekämpfen grenzüberschreitende Kriminalität von außerhalb des Schengen-Raums durch die Umsetzung eines regionalen Konzepts der Grenzüberwachung. Dazu gehört auch die Entsendung von Verbindungsbeamten aus Drittstaaten in die regionalen Koordinierungszentren des Mitgliedstaats und umgekehrt, wodurch die unmittelbare Zusammenarbeit und der Informationsaustausch erleichtert werden sollen. Einheiten mit Grenzschutzbeamten werden in den Drittstaaten in den Hoheitsgewässern und an Land eingesetzt und stellen ständige gemeinsame Patrouillen auf See und im Luftraum sicher. Das regionale

Grenzüberwachungssystem wird durch einen Such- und Rettungsmechanismus ergänzt mit Schiffen, die von der nationalen Such- und Rettungsstelle koordiniert werden. [*Spanien, 2022*]

## 2. Visumpolitik

### Externe Dienstleister

- **Die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen externe Dienstleister** bei Nichteinhaltung des Vertrags in Verbindung mit einer verstärkten Überwachung ihrer Arbeit ist ein wirksames Mittel, um externe Dienstleister mit den Bestimmungen des Vertrags in Einklang zu bringen und deren Leistung zu verbessern. [*Österreich, 2022*]

### Nationales IT-System

- Im nationalen IT-Visasystem werden dringende Anträge (z. B. in Fällen, in denen ein Antragsteller sehr kurz nach Einreichung des Antrags einreisen muss, beispielsweise wegen des Krankenhausaufenthalts eines nahen Familienangehörigen) dauerhaft gekennzeichnet. Daher sind dringende Anträge leicht zu erkennen, und ihre Prüfung kann einfach priorisiert werden. [*Malta, 2022*]

## 3. Rückkehr/Rückführung

### Wirksamkeit des Rückkehrsystems

#### Rückkehrverfahren

- Die Praxis, Rückkehr-, Abschiebe- und Einreiseverbotsentscheidungen in einem Schritt zu treffen, verringert den Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger uneingeschränkter Achtung der Verfahrensrechte der Rückkehrer. [*Österreich, 2015*]
- Durch das Verfahren zur Mitteilung der „Absicht, ein Einreiseverbot zu verhängen“, wenn bei der Ausreisekontrolle ein irregulärer Aufenthalt festgestellt wird, das dem Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit zum Erheben von Einwänden gibt, können die Behörden unter Wahrung der Rechte von Drittstaatsangehörigen und ohne Unterbrechung von deren Ausreise ein Einreiseverbot verhängen. [*Niederlande, 2021*]
- Das Verfahren zur systematischen Kontrolle der Einhaltung der Rückkehrverpflichtung durch Drittstaatsangehörige innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise umfasst:
  - die Überprüfung der Ausreise von Drittstaatsangehörigen über Grenzübergangsstellen im Informationssystem des staatlichen Grenzschutzdienstes,
  - die Konsultation der zuständigen Behörden benachbarter Mitgliedstaaten zu der Frage, ob Drittstaatsangehörige über deren Abschnitt der Außengrenze ausgereist sind,
  - falls die oben genannten Kontrollen nicht zu Ergebnissen führen, ein Besuch der letzten bekannten Anschrift von Drittstaatsangehörigen in dem Mitgliedstaat durch den staatlichen Grenzschutzdienst,
  - die Unterrichtung der Migrationsabteilung über die Ergebnisse und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen durch sie. [*Litauen, 2018*]

## Freiwillige Rückkehr

- Durch die Förderung von Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr in allen Phasen des Asyl- und Rückkehrverfahrens wird sichergestellt, dass Drittstaatsangehörige ab dem frühestmöglichen Kontakt mit den nationalen Behörden umfassend über die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr informiert werden. Diese Praxis trägt zu einer hohen Quote der freiwilligen Rückkehr bei, die eine menschenwürdigere, sicherere und kostengünstigere Rückkehr von Drittstaatsangehörigen fördert, die sich irregulär im Land aufhalten. [*Luxemburg, 2016*]
- Während des gesamten Rückkehrverfahrens ist die freiwillige Rückkehr für die nationalen Behörden eine Priorität. Es wird ein proaktiver Ansatz verfolgt, um Drittstaatsangehörige in allen Phasen des Verfahrens zur freiwilligen Ausreise zu motivieren, insbesondere in Gewahrsamseinrichtungen. Die Gewahrsamseinrichtungen gelten als dienlich für die Förderung der freiwilligen Rückkehr, wobei Sachbearbeiter und Behörden Drittstaatsangehörige aktiv dazu motivieren, das Land freiwillig zu verlassen, und gleichzeitig angemessene Unterkünfte und Unterstützung bereitstellen. [*Niederlande, 2021*]
- Durch die frühzeitige Zusammenarbeit mit Rückkehrern zur Förderung der freiwilligen Rückkehr/Ausreise und die Möglichkeit für Rückkehrer, sich zu jedem Zeitpunkt des Rückkehrverfahrens an einem freiwilligen Rückkehrprogramm zu beteiligen, wird die Nutzung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung als integraler Bestandteil eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems im Einklang mit der EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung gefördert und verstärkt. [*Dänemark, 2022*]

## IT-System

- Der Einsatz moderner, maßgeschneiderter technischer Ausrüstung wie Tablets, Smartphones und anderer tragbarer Gegenstände mit spezieller Software, die die Arbeit der Polizei bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen erleichtern soll, damit bei Kontrollen von Drittstaatsangehörigen durch die Polizei rasch überprüft werden kann, ob diese zum Aufenthalt im Mitgliedstaat berechtigt sind. [*Schweiz, 2018*]
- Der Einsatz von Spitzentechnologie, mobilen Geräten und umfassenden Datenbanken für den einfachen Zugang zu Informationen und den Austausch von Informationen begünstigt die wirksame Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht. [*Niederlande, 2021*]
- Das nationale IT-Fallbearbeitungssystem für Rückkehr, das im Einklang mit dem Referenzmodell RECAMAS von Frontex entwickelt wurde, stellt mit der Rückkehr befassten Behörden ein effizientes und integriertes Instrument zur Verfügung, das ein wirksames Management von Rückkehrfällen erleichtert. [*Italien, 2021*]
- Durch die Anbindung des nationalen Fallbearbeitungssystems für Migration an das Modul für Charterflüge der Frontex-Anwendung für die Rückkehr (Frontex Application for Return, FAR) können die nationalen Behörden alle mit Unterstützung von Frontex organisierten Chartereinsätze direkt erreichen und dabei helfen, Rückkehraktionen effizienter zu organisieren und sich effizienter an ihnen zu beteiligen. [*Österreich, 2020*]

Schutzmaßnahmen
<p><b>Rückführungsverfahren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Behörden können mithilfe von bestehenden Verfahren rasch über einen während des Abschiebungsverfahrens gestellten Folgeantrag auf Asyl entscheiden, um unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu vermeiden, dass die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen aufgeschoben oder verzögert wird. [<i>Niederlande, 2015</i>]</li> </ul>
<p><b>Überwachung von Rückführungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine angemessene Überwachung wird durch die vollständige Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörde, den Umfang ihrer Tätigkeit, die Schulungen der Begleitpersonen für Rückführungen zu Grundrechten und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung sowie durch das regionale Netz ausgebildeter, im gesamten Hoheitsgebiet tätiger Rückführungsbeobachter gewährleistet. [<i>Italien, 2021</i>]</li> <li>- Die regelmäßige Veröffentlichung der Berichte über die Überwachung von Rückführungen durch die Ombudsperson im Internet, auch in englischer Sprache, im Rahmen des jährlichen allgemeinen Berichts der Ombudsperson, sorgt für eine zusätzliche Kontrolle der Abschiebungsverfahren, erhöht deren Transparenz und unterstützt darüber hinaus die Wirksamkeit des Mechanismus zur Überwachung von Rückführungen. [<i>Tschechien, 2019</i>]</li> </ul>
<p><b>Schulung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein umfassendes Schulungsprogramm, das von hoch qualifizierten Ausbildern durchgeführt wird, sowie ein etablierter Rahmen für die Begleitung, unterstützt durch ein gut ausgebautes Netz von Ausbildern, gewährleisten hohe Standards für Begleitungen im Einklang mit den Frontex-Standards. Die Ausbildung besteht aus theoretischen und praktischen Teilen. Der Schwerpunkt des theoretischen Teils liegt auf Rückkehrverfahren, Grundrechten, Rechtsrahmen, Kommunikation und kulturellem Bewusstsein sowie medizinischen Aspekten. Während des praktischen Teils werden die Beamten mit Interventionstechniken und Situationen, in denen Zwang eingesetzt wird, vertraut gemacht (erster Kontakt, Briefing des verantwortlichen Piloten, Boarding, Einnahme des Sitzplatzes, Bewegung an Bord, nicht autorisierte Bewegung, Mahlzeiten, Vorgehen bei der Benutzung der Toilette und Übergabe). Die praktischen Übungen werden in einem Flugzeugmodell durchgeführt, wodurch die Ausbildung unter realistischen Bedingungen ermöglicht wird. [<i>Portugal, 2022</i>]</li> </ul>

Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung
<p><b>Gewahrsamseinrichtungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein Kinderzimmer in den Registrierungseinrichtungen für Ausländer bietet eine angemessene und anregende Umgebung für Kinder. Die langen Öffnungszeiten und die uneingeschränkte Zugänglichkeit, die Anwesenheit eines Sozialarbeiters und die große Zahl an Spielen und Aktivitäten machen es für Kinder attraktiv, die Zimmer zu nutzen. [<i>Litauen, 2018</i>]</li> <li>- Familienzentren und speziell ausgerichtete psychiatrische Einrichtungen können den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen, die sich in Gewahrsam befinden, gerecht werden. Die Gestaltung des Familienzentrums, die Aktivitäten und das Engagement des Personals ermöglichen ein möglichst normales Familienleben und eine angemessene und anregende Umgebung für Familien und unbegleitete Minderjährige. Die psychiatrische Einrichtung sorgt für eine enge Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Partnern, um den Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen mit</li> </ul>



psychischen Problemen im Rückkehrprozess Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Effizienz der Rückkehrverfahren zu erhöhen. [Niederlande, 2021]

- Die ausgearbeiteten Protokolle und die Schulung des Personals in Verbindung mit der Gestaltung und Ordnung tragen dazu bei, Stress und Traumata bei Minderjährigen im Rückkehrverfahren abzumildern, und stehen im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls. [Norwegen, 2022]

#### 4. Polizeiliche Zusammenarbeit

##### Nationale Strategien zur Strafverfolgung

- Alle vier Jahre legt der Minister für Justiz und Sicherheit die nationale Sicherheitsagenda mit den nationalen politischen Zielen für Polizeiaufgaben fest. Auf regionaler Ebene setzt die regionale Regierung die nationalen Prioritäten in regionalpolitische Ziele für die Polizei in der regionalen Sicherheitsagenda um. Die Strafverfolgungsbehörden tauschen Erkenntnisse und Informationen aus, um geeignete Informationen und Erkenntnisse zu sammeln, um einen Beitrag zur nationalen Sicherheitsagenda, zu den regionalen Sicherheitsagenden und zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) von Europol zu leisten. Die Lenkungsausschüsse der Forschungsabteilung haben die Aufgabe, das gesamte Verfahren zu koordinieren und zu überwachen. In einem täglichen operativen Briefing werden die verschiedenen Polizeiteams über die spezifischen zu beachtenden Punkte in ihrem Arbeitsbereich informiert. Das Briefing basiert auf einem nationalen Modell und enthält alle einschlägigen Informationen und Erkenntnisse, die auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene verfügbar sind. Darüber hinaus werden verschiedene Bedrohungsanalysen ausgearbeitet. Sie dienen beispielsweise als Ausgangspunkt für die Politikgestaltung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und für die Beurteilung des Bedrohungsniveaus, das auf die Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags hindeutet. Darüber hinaus erstellen die Forschungs- und Analyseeinheiten aller regionalen Nachrichtendienste ihre eigenen Bedrohungs- und Sicherheitsbewertungen. [Niederlande, 2021]

##### Organisation der einzigen Anlaufstelle (SPOC) für den internationalen Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen

###### Organisation, Informationsaustausch

- In allen Strafverfolgungsbehörden sind nationale Systeme verfügbar, mit denen die Informationen der jeweils anderen Behörde durchsucht werden können, wodurch Verzögerungen reduziert werden und die Effizienz erhöht wird. Da alle Strafverfolgungsbehörden für die Registrierung von Fällen dasselbe nationale System verwenden, wird verhindert, dass verschiedene Strafverfolgungsbehörden an denselben Fällen arbeiten oder Chancen für eine kohärentere Arbeit ungenutzt bleiben. [Finnland, 2018]
- Um die internationale polizeiliche Zusammenarbeit besser zu koordinieren, hat die Polizei ein entsprechendes Netz von Kontaktbeamten eingerichtet. Die Kontaktbeamten sind in allen regionalen Polizeipräsidiën und im Polizeipräsidium in der Hauptstadt anzutreffen. Die Kontaktbeamten fungieren als Bindeglied zwischen den regionalen Polizeibeamten und der einzigen Anlaufstelle im nationalen Polizeipräsidium, wenn sie folgende Aufgaben wahrnehmen: Beratung bei der Wahl des Kanals für die polizeiliche Zusammenarbeit, Unterstützung bei der Abfassung von Ersuchen um Informationsaustausch, Übersetzung und Weiterleitung der Antworten an die regionale Polizei, Sensibilisierung der regionalen Polizeibeamten für die verschiedenen Möglichkeiten des internationalen

Informationsaustauschs. Die Kontaktbeamten tragen dazu bei, die Qualität der Ersuchen um Informationsaustausch zu verbessern und deren Koordinierung zu erleichtern. [Polen, 2019]

- Es wurde eine tägliche Berichterstattung über Straftaten von der lokalen und regionalen bis hin zur nationalen Ebene eingeführt. In der Praxis steht den Verwaltungsteams der lokalen Polizeidienststelle, der regionalen Ebene und dem zentralen Bundeskriminalamt regelmäßig ein elektronischer Bericht über die Ereignisse der letzten 24 Stunden zur Verfügung. Er ermöglicht es allen Ebenen, fundierte Entscheidungen zu treffen. [Deutschland, 2020]
- Im System zur Koordinierung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung werden alle Erkenntnisse der verschiedenen Polizeiorganisationen und -einrichtungen gesammelt, die für die Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus, gewaltbareitem Radikalismus, organisierter und schwerer Kriminalität zuständig sind. Das System kombiniert das Informationsmanagement mit der operativen Koordinierung und bietet eine geeignete Alternative in einer Situation, in der die zuständigen nationalen Behörden keinen Zugang zu den Datenbanken der jeweils anderen haben. [Spanien, 2022]

## Organisation

- Das ständige Zentrum für kriminalitätsbezogene Erkenntnisse und Analysen von Polizei, Zoll und Grenzschutz stellt eine Form der wirksamen Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden dar und erstellt unter anderem gemeinsame Analyse- und Bedrohungsanalyseprodukte. Das Zentrum kann daher als Bindeglied betrachtet werden, das sowohl die politische Ebene bei evidenzbasierten Entscheidungen auf der Grundlage eines gemeinsamen Lagebilds als auch die regionalen und lokalen Dienste bei ihren Ermittlungs- und Aufklärungsbemühungen unterstützt. [Finnland, 2018]
- Es besteht eine umfassende und intensive Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der nationalen Steuer- und Zollverwaltung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Gemeinsame Ermittlungen und Operationen sowie der Austausch von Informationen und Daten sind gängige Praxis. [Ungarn, 2019]
- Die Zentren für polizeiliche Zusammenarbeit verfügen über ihr eigenes neues und modernes Fallbearbeitungssystem, das in das nationale Fallbearbeitungssystem der Polizei integriert ist und mit einer integrierten Funktion ausgestattet ist, mit der umfassende automatisierte Statistiken über grenzüberschreitende Tätigkeiten erstellt werden. [Ungarn, 2019]
- Die Einrichtung von zentralen Stellen, in denen die Ressourcen verschiedener Verwaltungen gebündelt werden und deren Schwerpunkt auf einer Art von Kriminalität liegt, führt zu sehr wirksamen operativen Ergebnissen. [Frankreich, 2021]
- Es besteht eine wirksame Struktur zur Erstellung der nationalen Bedrohungsanalyse, aber auch spezieller Bedrohungs- und Risikoeinschätzungen. Sie vereint zentral organisierte Qualitätskontrollen mit einer Bedarfsanalyse auf regionaler Ebene. Die multidisziplinäre Einheit für strategische Analyse ist für die strategische Kriminalitätsanalyse zuständig. Die Einheit besteht aus einem Team, das auf nationaler Ebene arbeitet, und aus Teams vor Ort in mehreren Regionen. Die Qualitätskontrolle wird auf zentraler Ebene durchgeführt, wodurch auch die Kohärenz zwischen den verschiedenen Analyseprodukten gewährleistet wird. Die Einheit erstellt die jährliche nationale Bedrohungsanalyse mit Schwerpunkt auf Gruppierungen der organisierten Kriminalität. [Frankreich, 2021]
- Die Abteilung für internationale Zusammenarbeit führt den operativen Informationsaustausch mit der strategischen Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene zusammen. Diese Abteilung betreibt die nationale einzige Anlaufstelle für den internationalen Informationsaustausch im Bereich der

Strafverfolgung. Sie profitiert von der Vertretung der nationalen Polizei, der regionalen Polizei und auch des Zolls. Beide zuständigen Behörden verfügen über ein Netz von Sachverständigen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit, die die Einheiten der Kriminalpolizei auf regionaler Ebene bei der Nutzung der Instrumente der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit unterstützen und beraten. Die wichtigsten Strafverfolgungsbehörden schulen regelmäßig Sachverständige für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit. Diese Sachverständigen sind Teil ihrer Einheit auf regionaler Ebene und nehmen diese Funktion zusätzlich zu ihrer täglichen Arbeit wahr. Das Wissen wird dem Netzwerk auf einer jährlichen Sitzung vermittelt, zu der beispielsweise nationale Verbindungsbeamte bei Europol als Redner eingeladen sind. Zwischen diesen Sitzungen wird das Wissen über neue Verfahren entweder über Newsletter oder über Ad-hoc-Sitzungen an das Netzwerk übermittelt. Darüber hinaus erhalten die Sachverständigen des Netzwerks der Behörde vor dem Beitritt zum Netzwerk eine einwöchige Kompetenzschulung. Diese Sachverständigennetzwerke sind ein niedrigschwelliger Weg für die Verbreitung von Wissen über die internationale polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. [Spanien, 2022]

#### **Informationsmanagement – mobile Anwendungen**

- Es wurden Mobilgeräte eingesetzt, um Patrouillenbeamten über eine mobile Anwendung Zugang zu den einschlägigen Datenbanken zu verschaffen. Mobilgeräte sind sowohl benutzerfreundlich als auch leistungsfähig und können Fahrzeugkennzeichen sowie die maschinenlesbare Zone (MRZ) von Identitätsdokumenten auslesen. Sie verfügen auch über Gesichtserkennungsfunktionen (d. h. sie übermitteln Lichtbilder zur Gesichtserkennung an eine zentrale Datenbank). [Ungarn, 2019]
- Alle Polizeibeamten mit dem entsprechenden Profil wurden mit Smartphones mit direktem Zugang zu (inter-)nationalen Datenbanken und mit einer sicheren Kommunikationsanwendung ausgestattet. Die nationalen Polizeikräfte nutzen für die Arbeit außerhalb des Büros eine mobile Lösung. Über Mobilgeräte (Tablets, Smartphones und Laptops) kann jeder operative Polizeibeamte (inter-)nationale Datenbanken (z. B. Identitätsdokumente, Kennzeichen und biometrische Daten) abfragen. Objekte wie Fahrzeugkennzeichen, die mit dem Smartphone gescannt werden, werden umgehend mit der zentralen Datenbank abgeglichen. [Niederlande, 2021]

#### **Nutzung der Europol-Instrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Informationsaustausch**

- Daten aus dem nationalen System für polizeiliche Ermittlungen werden automatisch in das Europol-Informationssystem hochgeladen. Die Datenbank mit laufenden Ermittlungen ist mit einem automatisierten Datenlader im Europol-Informationssystem verbunden. Täglich werden neue Informationen eingefügt, vorhandene Informationen erweitert und alte Informationen entfernt. Dieser Prozess ist vollständig automatisiert. Die nationale Europol-Stelle bearbeitet Treffer zwischen nationalen und ausländischen Ermittlungen, die bereits im Europol-Informationssystem verfügbar sind. [Niederlande, 2021]

## Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Binnengrenzgebieten

### Operative Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten

- Gemeinsame trilaterale Patrouillen in Zügen mit den Nachbarn. [*Österreich, 2015*]
- Mitgliedstaaten bereiten gemeinsame zweijährliche Berichte sowie zweiwöchentlich operative Berichte zur Kriminalitätsanalyse vor. Darüber hinaus wird ein tägliches Briefing mit Informationen über in einem Mitgliedstaat begangene Straftaten ausgearbeitet und an die Partnermitgliedstaaten übermittelt. [*Liechtenstein, 2015*]
- In einem Polizeibezirk im Grenzbereich gibt es ein gemeinsames Analyseteam. Ihm gehören Vertreter mehrerer Behörden an, darunter Polizei-, Zoll-, Grenzschutz- und Kriminalpolizeidienststellen. Die Analysen dienen als Grundlage für Entscheidungen in Bezug auf Grenzkontrollen, Polizeiarbeit und Zollangelegenheiten. Es wurde darauf hingewiesen, dass Analyseberichte zur Unterrichtung der Beamten vor gemeinsamen Patrouillen verwendet wurden, u. a. wurden die Tage, Uhrzeiten und Orte festgelegt, an denen solche Patrouillen stattfinden sollen. Für die Häfen, in denen Einreisen von außerhalb des Schengen-Raums gestattet sind, werden monatliche Risikoanalyseberichte erstellt. Diese dienen der Information des operativen und des administrativen Teils der Grenzkontrollen. [*Dänemark, 2017*]
- Das Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden in den nordischen Ländern sieht eine zunehmende operative polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der nordischen Länder vor. Das Abkommen enthält Leitlinien für den Informationsaustausch (zur Verhinderung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten), für polizeiliche Vernehmungen im Hoheitsgebiet einer der anderen Parteien, für Ersuchen um Abschriften aus dem Strafregister und die Zustellung von Vorladungen, für die Suche nach einer Person in einem anderen nordischen Land, für gemeinsame Ermittlungsteams, für die Ausleihe von Ausrüstung und den Transit im Zusammenhang mit der Auslieferung ausländischer Staatsangehöriger. Die nationalen Polizeikräfte sind sich der Möglichkeiten, die sie durch dieses Abkommen nutzen konnten, sehr bewusst. [*Dänemark, 2017; Finnland, 2018*]
- Um eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zu gewährleisten, unterzeichneten benachbarte Mitgliedstaaten eine Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung von verdeckten Ermittlern für verdeckte nachrichtendienstliche Operationen durch einen gemeinsamen Pool von Polizeikräften. [*Litauen, 2018*]
- Die mit zwei benachbarten Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit ermöglichen den Austausch von Informationen über Ordnungswidrigkeiten, sehen die Überstellung und Beförderung von Personen durch das Hoheitsgebiet des anderen Staates durch Beamte der anderen Vertragspartei vor, enthalten Bestimmungen zur Erweiterung des traditionellen Anwendungsbereichs der grenzüberschreitenden Nacheile und Überwachung und gewähren den nationalen Polizeikräften gleichgestellte polizeiliche Befugnisse, wenn die Polizeikräfte des anderen Mitgliedstaats ihre Tätigkeit in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet ausüben. Mit diesen Abkommen wird auch eine Fülle gemeinsamer grenzüberschreitender Initiativen für die polizeiliche Zusammenarbeit organisiert. [*Tschechien, 2019*]
- Das nationale Datensystem zeigt bei Beginn einer Operation Bildschirmmeldungen an, wodurch die Betreiber unverzüglich auf die notwendigen Folgemaßnahmen aufmerksam gemacht werden. Es liefert auch Live-Informationen. Die Geolokalisierung der Patrouillenfahrzeuge wird ebenfalls im System

angezeigt. Sowohl die Zentren für polizeiliche Zusammenarbeit und den Zoll als auch die einzige Anlaufstelle haben direkten Zugang dazu. [Tschechien, 2019]

- Bilaterale Abkommen mit benachbarten Schengen-Ländern ermöglichen die grenzüberschreitende Nacheile in die jeweiligen Hoheitsgebiete ohne zeitliche und räumliche Beschränkungen sowie die Genehmigung der Nacheile über die in Artikel 2 des Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten genannten Straftaten hinaus, z. B. wenn sich eine Person Polizei- oder Grenzübertrittskontrollen entzieht. Die bilateralen Abkommen gehen auch über die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens hinaus, indem sie die Nacheile auf dem Wasser sowie die Festnahme der verfolgten Person durch den ausländischen Polizeibeamten gestatten, der die Nacheile durchführt. Dem Abkommen zufolge kann die Nacheile über mehr als eine Schengen-Binnengrenze hinweg durchgeführt werden. [Slowakei, 2019; Ungarn, 2019]
- Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der grenzüberschreitenden Überwachung bei der Verfolgung von GPS-Geräten auf internationale Rechtshilfeersuchen erfolgreich mit den Nachbarländern zusammen. Alle Nachbarländer verfügen über technisch kompatible Geräte, die die erfolgreiche Standortbestimmung von Fahrzeugen ohne physische Überwachung gewährleisten. Die zentrale Stelle koordiniert die Bearbeitung solcher Fälle und führt umfassende Statistiken. [Ungarn, 2019]
- Gemeinsame binationale Einheiten zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Schleusern sind integrierte und dauerhafte Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit, die es zwei Nachbarländern ermöglichen, Kontrollen auf der Grundlage einer gemeinsamen Analyse von Migrationsrisiken durchzuführen. Diese an der französisch-deutschen und französisch-italienischen Grenze eingerichteten „Brigaden“ (oder „gemeinsamen Einheiten“) werden entweder durch den Prümmer Vertrag oder durch ein bilaterales Abkommen geregelt. Neben der Organisation gemeinsamer Patrouillen bieten die gemeinsamen Brigaden (oder gemeinsamen Einheiten) gemeinsame Schulungen an. Dieses System gemeinsamer Brigaden erleichtert den Informationsaustausch zwischen zwei Nachbarländern und die Koordinierung der Kontrollmaßnahmen und sollte daher gefördert und auf andere Grenzen, insbesondere die französisch-spanische Grenze, erweitert werden. [Frankreich, 2021]

## Personal

### Verbindungsbeamte

- Im Rahmen des trilateralen Polizeiabkommens hat sich der Mitgliedstaat bereit erklärt, alle seine in Drittländern ansässigen Verbindungsbeamten gemeinsam zu nutzen und spezifische geografische Zielgebiete ins Visier zu nehmen. [Belgien, 2015]
- Im Rahmen des nordischen Abkommens über die polizeiliche Zusammenarbeit können die nationalen Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll und Grenzschutz) das gesamte Netz der nordischen Verbindungsbeamten weltweit nutzen. Die Mitgliedstaaten können auch Verbindungsbeamte anderer Mitgliedstaaten nutzen. Darüber hinaus wird durch die Entsendung in die Polizeibehörde eines anderen Mitgliedstaats die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften der Mitgliedstaaten gestärkt. [Finnland, 2018]

### Schulung

- Der Mitgliedstaat hat das Konzept der gemeinsamen Schulung mit den Polizeidiensten seiner Nachbarländer aufgegriffen, um die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten zu verbessern. Gemeinsame



Schulungen der Polizeikräfte und der Kräfte anderer Strafverfolgungsbehörden mit ihren ausländischen Amtskollegen ergeben sich beispielsweise aus der Arbeit des Ausschusses für bilaterale Zusammenarbeit. Gemeinsame Schulungen werden auch vom Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit organisiert. [*Deutschland 2020; Spanien, 2022*]

#### **Unterstützung ausländischer Polizeibeamter bei Veranstaltungen**

- Im Falle von Großveranstaltungen (z. B. Musikfestivals, Weihnachtsmärkte, Sportveranstaltungen und Fußballspiele) greifen die Polizeibehörden auf der Grundlage des Beschlusses 2008/615/JI des Rates auf die Unterstützung ausländischer Polizeibeamter zurück. Während eines großen Festivals profitiert die Landespolizei von der Unterstützung durch uniformierte Polizeibeamte aus anderen EU-Mitgliedstaaten und durch Sonderermittler für Taschendiebstahl aus anderen EU-Mitgliedstaaten. [*Deutschland, 2020*]

### **5. IT-Großsysteme**

#### **Schengener Informationssystem (SIS)**

##### **Nationale Anwendungen**

##### **Ausschreibungen und Abfragen**

- Wenn das SIRENE-Büro über die nationale Anwendung eine Ausschreibung erstellt, aktualisiert oder löscht, wird die ausschreibende/ersuchende Behörde automatisch per E-Mail benachrichtigt. Dies vereinfacht das Verfahren, verringert die Arbeitsbelastung und verbessert den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden. [*Ungarn, 2019*]
- Umfassende Einführung der Funktion, die Abfragen auf der Grundlage von Fingerabdrücken im nationalen und automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem des SIS (AFIS) ermöglicht. Diese Funktion und die Fingerabdruckleser sind in den meisten Polizeidienststellen verfügbar. [*Deutschland, 2020*]
- Der Mitgliedstaat erhält Fluggastdaten von allen Flügen aus Drittländern, Targeting Centre Borders stellt diese Daten zusammen und die Daten werden automatisch durch das nationale System für vorab übermittelte Fluggastdaten verarbeitet. Das System für vorab übermittelte Fluggastdaten besteht aus nationalen Datenbanken, „Beobachtungslisten“, Profilen auf der Grundlage von Risikoanalysen, dem SIS und der Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD-Datenbank). Im Falle einer Übereinstimmung haben die Betreiber Zugang zu mehreren Datenbanken und nutzen die nationale Anwendung, um die Übereinstimmung zu überprüfen und weitere Informationen über die Ausschreibung zu erhalten (Fotos, Fingerabdrücke, weitere Einzelheiten zur „zu ergreifenden Maßnahme“ usw.). Das Ergebnis für den Treffer zeigt Identifizierungsmerkmale, die Begründung für die Anfrage und die zu ergreifende Maßnahme an. Die Daten und Flugdaten der verdächtigen Person werden an den betreffenden Flug- oder Seehafen übermittelt, der für die Festnahme der verdächtigen Person zuständig ist. [*Niederlande, 2021*]
- Alle SIS-Abfrageanwendungen bieten eine einfache Möglichkeit (eine kleine rote Schaltfläche rechts unter dem Namen des Endnutzers), die Informationen über die Datenqualitätswarnungen zu SIS-Ausschreibungen nach erstellender Dienststelle (per Dienststellencode) einzusehen, was eine einfache Möglichkeit darstellen kann, Fehler in den nationalen SIS-Ausschreibungen zu berichtigen. [*Italien, 2021*]



## Treffermeldung

- Es gibt mehrere Methoden, um die automatische Benachrichtigung des SIRENE-Büros über einen Treffer sicherzustellen. Insbesondere sind dies folgende:
  - Anzeige von Informationen zu einem Treffer auf den Bildschirmen der Beamten der zweiten Kontrolllinie, sobald diese von der ersten Kontrolllinie registriert wurden. Die Grenzschutzbeamten im SIRENE-Büro erhalten über die Anwendung für den Grenzschutz ebenfalls Informationen über Treffer. [Polen, 2015]
  - Wenn die für Straßenfahrzeuge zuständige nationale Behörde einen Treffer erzielt, erhält das SIRENE-Büro eine automatische E-Mail-Benachrichtigung. Auf diese Weise kann der Bediener des SIRENE-Büros den Treffer überprüfen und sich mit der Behörde in Verbindung setzen, falls diese die Initiative nicht ergriffen hat. [Luxemburg, 2016]
  - Die Anwendung für den Grenzschutz verfügt über eine Funktion für einen direkten „Chat“ mit dem Sachbearbeiter im SIRENE-Büro, wodurch beim Übermitteln eines internen Treffermeldeformulars ein umgehender unmittelbarer Kontakt mit dem SIRENE-Büro möglich wird. [Kroatien, 2018]
  - Endnutzer können eine Treffermeldung direkt über das SIS-Fenster zur Überprüfung der SIS-Ausschreibung an das SIRENE-Büro senden (automatische E-Mail-Erstellung). [Litauen, 2018]
  - Die nationale Anwendung ermöglicht es dem Endnutzer, Sofortnachrichten (d. h. von der ersten an die zweite Kontrolllinie) zu senden, um nähere Angaben zum Treffer zu machen. [Finnland, 2018]
- Den Grenzkontrollbeamten der ersten Kontrolllinie steht in der Grenzkontrollanwendung ein strukturiertes Meldeformular zur Verfügung. Es wird für die Beschreibung der Umstände im Zusammenhang mit dem Treffer und die Übermittlung dieser Informationen an die zweite Kontrolllinie genutzt. [Polen, 2019]
- Allen Endnutzern steht ein standardisiertes Treffermeldeformular zur Verfügung. Auf dieses Formular kann der Endnutzer direkt über die Anwendungen zur SIS-Abfrage auf Landesebene oder über das Dateibearbeitungssystem der Bundespolizei zugreifen. Das Trefferformular ist interaktiv und kann mithilfe der im Dropdown-Menü angegebenen Werte leicht ausgefüllt werden. Es erkennt auch fehlerhafte Angaben, die in die Freitextfelder eingefügt wurden. [Deutschland, 2020]
- Am Flughafen haben die Grenzschutzbeamten in Zusammenarbeit mit den Zollbeamten ein wirksames Verfahren für Folgemaßnahmen für Treffer bei Ausschreibungen zum Zweck der verdeckten Kontrolle eingerichtet. Wenn Grenzschutzbeamte feststellen, dass ein Fluggast Gegenstand einer SIS-Ausschreibung zum Zweck der verdeckten Kontrolle ist, teilen sie dies den Zollbeamten verdeckt mit. [Frankreich, 2021]

## Mobilgeräte

- Durch die wichtige Einführung von Mobilgeräten hat sich die Gesamtzahl der Abfragen und Treffer im SIS erhöht. [Tschechien, 2019]
- Verwendung eines Mobilgeräts, das den lesbaren Bereich der Reisedokumente prüft, die Daten aus Dokumenten anzeigt und speichert und nationale Datenbanken und das SIS abfragt. Bei einem Ausfall der Abfragesysteme können Mobilgeräte mit Dokumentlesegeräten dafür genutzt werden, das SIS zur Kontrolle des Personenverkehrs abzufragen. [Ungarn, 2019]

- Durch die Ausgabe von Mobilgeräten, die für Abfragen im Schengener Informationssystem ausgerüstet sind, wird sichergestellt, dass alle Polizeibeamten das System unabhängig von ihrem Aufenthaltsort einfach und rasch abfragen können. [Belgien, 2021]

#### Erstellen einer Ausschreibung

- Im SIRENE-Arbeitsablauf wurde eine Warnmeldung erstellt, um die Behörden daran zu erinnern, dass bei der Eingabe einer Ausschreibung in das SIS, falls verfügbar, biometrische Daten eingegeben werden müssen. [Niederlande, 2021]
- Bei der Erstellung von SIS-Ausschreibungen über die nationale Anwendung werden Daten aus früheren Datensätzen automatisch hinzugefügt. Lichtbilder werden beigelegt, und Angaben zur Identität können automatisch in die neue Ausschreibung eingefügt werden. [Frankreich, 2021]

#### Nationale SIS- und IT-Systeme

- Es steht ein Warnsystem zur Verfügung, mit dem Unregelmäßigkeiten sofort angezeigt werden. Das Überwachungsinstrument sendet im Falle einer Unregelmäßigkeit E-Mails an die Systemadministratoren. [Italien, 2016]
- Das Sicherheitseinsatzzentrum überwacht die Sicherheit des gesamten Polizeinetzes auf Nutzerebene und deckt Unregelmäßigkeiten auf, die auf mögliche Angriffe hindeuten könnten. Wenn das Sicherheitseinsatzzentrum eine verdächtige Verwendung feststellt, muss das Einsatzzentrum eingreifen, um die mögliche Unregelmäßigkeit zu überprüfen. Durch die aktive Überwachung von „atypischem Verhalten“ von Endnutzern, die Abfragen durchführen, können Anzeichen für eine missbräuchliche Nutzung des Schengener Informationssystems erkannt und mögliche Risiken für die Datensicherheit vermieden werden. [Niederlande, 2021]

#### SIRENE-Büro

##### SIRENE-Verfahren

- Die Staatsanwaltschaft verfügt über eine Dienststelle, die rund um die Uhr für Verweisungen des SIRENE-Büros zur Verfügung steht. [Dänemark, 2017]
- Beteiligung des SIRENE-Personals an Vor-Ort-Aktivitäten bei groß angelegten Polizeieinsätzen. [Schweiz, 2018]
- Den Opfern missbräuchlich verwendeter Identitäten wird im Einklang mit den nationalen Verfahren eine Bescheinigung ausgestellt. [Dänemark, 2022]
- Es gibt eine Möglichkeit, Fingerabdrücke aus dem Schengener Informationssystem über das SIRENE-Arbeitsablaufsystem an das nationale automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem zu übermitteln und automatisch „Treffer/kein Treffer“-Meldungen zu erhalten. Dieses Verfahren wird erst eingeleitet, wenn im SIRENE-Arbeitsablaufsystem eine Fallakte angelegt wird. Im Einklang mit den Rechtsvorschriften umfasst das Verfahren nicht die Speicherung der SIS-Fingerabdrücke im nationalen AFIS. [Irland, 2021]

### **SIRENE-Arbeitsablaufsystem**

- Wenn es bei einer Ausschreibung, die Aliasnamen, missbräuchlich verwendete Identitäten und/oder Links enthält, einen Treffer gibt, wird in den Fallbearbeitungsanwendungen ein Fenster geöffnet, in dem auf das Vorhandensein dieser relevanten Informationen hingewiesen wird. Mit dieser Meldung wird eines der häufigsten Probleme der Abfragelösungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten angegangen: die Schwierigkeit, diese Informationen für den Endnutzer sichtbar zu machen. [Ungarn, 2019]
- Das SIRENE-Arbeitsablaufsystem überprüft automatisch alle eingehenden Meldungen aus allen internationalen Kanälen (einschließlich SIRENE-Formularen) anhand von vordefinierten Stichwörtern. Die in den Formularen enthaltenen personenbezogenen Daten werden automatisch mit den angeschlossenen Datenbanken abgeglichen. Positive Ergebnisse eines solchen Abgleichs werden als „heiße Treffer“ gekennzeichnet, um darauf hinzuweisen, dass diese Formulare vorrangig zu behandeln sind. Dank dieser Lösung kann das SIRENE-Büro eingehende Ersuchen effizient bearbeiten, ohne dass es zu einem Rückstand kommt. [Liechtenstein, 2021]
- Das Arbeitsablaufsystem enthält viele nützliche Funktionen, darunter die Möglichkeit der direkten Nachrichtenübermittlung an Endnutzer und umgekehrt sowie Schaltflächen für den Zugriff auf die am häufigsten genutzten Funktionen. [Irland, 2021]
- Die eingehenden Formulare „A“ und „M“ (die für den Austausch von Informationen über Europäische Haftbefehle und Auslieferungersuchen verwendet werden, sowie von verschiedenen Zusatzinformationen, wenn kein Verfahren festgelegt ist) werden automatisch im SIRENE-Fallbearbeitungssystem verarbeitet, das die eingehenden Formulare zu Ausschreibungen im Zusammenhang mit Terrorismus automatisch an den dänischen Sicherheits- und Nachrichtendienst weiterleitet. [Dänemark, 2022]
- Die von den Beamten erstellten SIRENE-Formulare werden vorab mit den Ausschreibungsdaten ausgefüllt und verfügen über vordefinierte Textbausteine, die mit nur einem Klick hinzugefügt werden können. Die vordefinierten Textbausteine sind auf jede Form und Art der Ausschreibung zugeschnitten. [Slowakei, 2019]

### **Schulung**

- Der nationale Polizeidienst hat die Entwicklung gut konzipierter E-Learning-Module, die sich vor dem Hintergrund der Pandemie als besonders effizient erwiesen haben, nachdrücklich unterstützt, um fast alle interessierten Endnutzer zu erreichen. Außerdem wurden Instrumente entwickelt, um die Fortschritte der Schulungsteilnehmer zu überwachen, und es wurden Auffrischkurse eingeführt. Dies führte zu einem durchschnittlich guten Wissensstand der Endnutzer über das Schengener Informationssystem in Bezug auf dessen Möglichkeiten, Funktionen und die einzuhaltenden Verfahren. [Irland, 2021]
- Den SIRENE-Bedienern steht ein umfassendes Handbuch über die internen Verfahren zur Bearbeitung von SIS-Ausschreibungen zur Verfügung, auf das vor allem auch direkt über die SIRENE-Fallbearbeitungsanwendung zugegriffen werden kann. [Norwegen, 2017]

## 6. Datenschutz

- Die Mitarbeiter der Datenschutzbehörde, die mit Fragen im Zusammenhang mit dem Visa-Informationssystem (VIS) und dem Schengener Informationssystem (SIS) befasst sind, erhalten eine angemessene Schulung, die auf jede Person individuell zugeschnitten ist. [*Niederlande, 2021*]
- Umfassendes Schulungskonzept für die Verantwortlichen für das nationale SIS und insbesondere die Bereitstellung von E-Learning-Modulen und die umfassende Schulungsstrategie für neue Mitarbeiter [*Niederlande, 2021*]
- Dezentrale Struktur für die Überwachung des Schutzes personenbezogener Daten, bei der in jeder Polizeieinheit Ansprechpartner für Fragen des Schutzes personenbezogener Daten zur Verfügung stehen, wobei gleichzeitig zwei Datenschutzbeauftragte für die allgemeine Aufsicht zuständig sind. [*Niederlande, 2021*]
- Der Datenschutzbeauftragte des Verantwortlichen für das nationale SIS hat ein umfassendes Konzept für die Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten festgelegt, das Verfahren, Instrumente und Anweisungen für das Personal umfasst. [*Deutschland, 2020*]
- Die Antworten der Behörde, die das nationale SIS verwaltet, an betroffene Personen sind in verschiedenen Sprachen verfügbar. [*Dänemark, 2017*]
- Die Behörden, die das nationale SIS und das nationale VIS verwalten, akzeptieren Ersuchen, die in anderen Sprachen als der Sprache der Mitgliedstaaten gestellt werden. [*Litauen, 2018*]
- Das vielschichtige (ständige und umfassende) Konzept des Ministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten für die Prüfung des Visumverfahrens im Rahmen des Visa-Informationssystems. [*Österreich, 2020*]
- Es gibt gut ausgearbeitete Datenschutzzschulungen für im Ausland lebende Mitarbeiter in konsularischen Vertretungen und Datenschutzzschulungen, die in Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten des Außenministeriums und der Datenschutzbehörde organisiert werden. [*Tschechische Republik, 2019*]
- Die Bundesdatenschutzbehörde hat Instrumente für die regelmäßige Überprüfung der für das Schengener Informationssystem und das Visa-Informationssystem zuständigen Bundesbehörden entwickelt und mehrere Überwachungstätigkeiten durchgeführt. [*Deutschland, 2020*]
- Umfangreiche Tätigkeiten des Verantwortlichen für das nationale VIS im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung der Konsulate und des externen Dienstleisters, auch in Fragen der Datensicherheit und des Datenschutzes. Insbesondere hat der Verantwortliche für das nationale VIS in den letzten Jahren eine Reihe von Eigenkontrollen durchgeführt. [*Spanien, 2017*]