



Brüssel, den 16. Mai 2023
(OR. en)

9504/23

JAI 635
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 108
FRONT 174
IXIM 128
MIGR 171
ASILE 58
ENFOPOL 248
COMIX 242
CORDROGUE 51

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. Mai 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 274 final
Betr.:	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

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 274 final.

Anl.: COM(2023) 274 final



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 Mitteilung¹ 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**

¹ 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.

Schengen-Zyklus ins Leben. Dies war ein entscheidender Schritt nach vorn, um das gegenseitige Vertrauen der Schengen-Mitgliedsstaaten zu stärken, das Bewusstsein für 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-Statusbericht² 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.

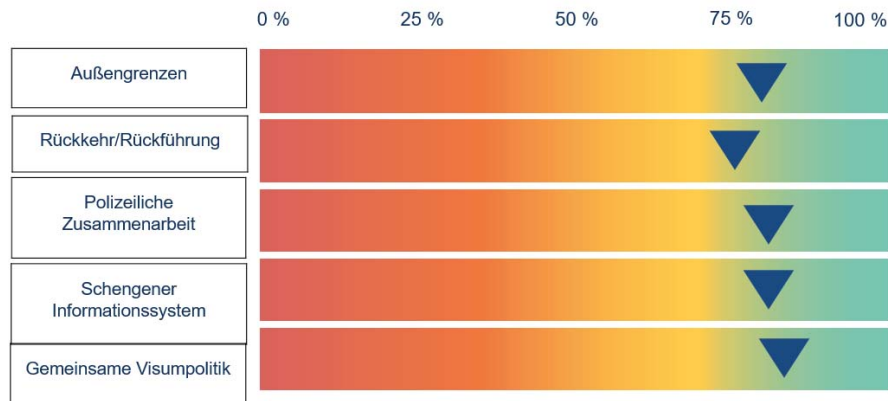
Erhöhung der Transparenz und des Engagements

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

² 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).

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

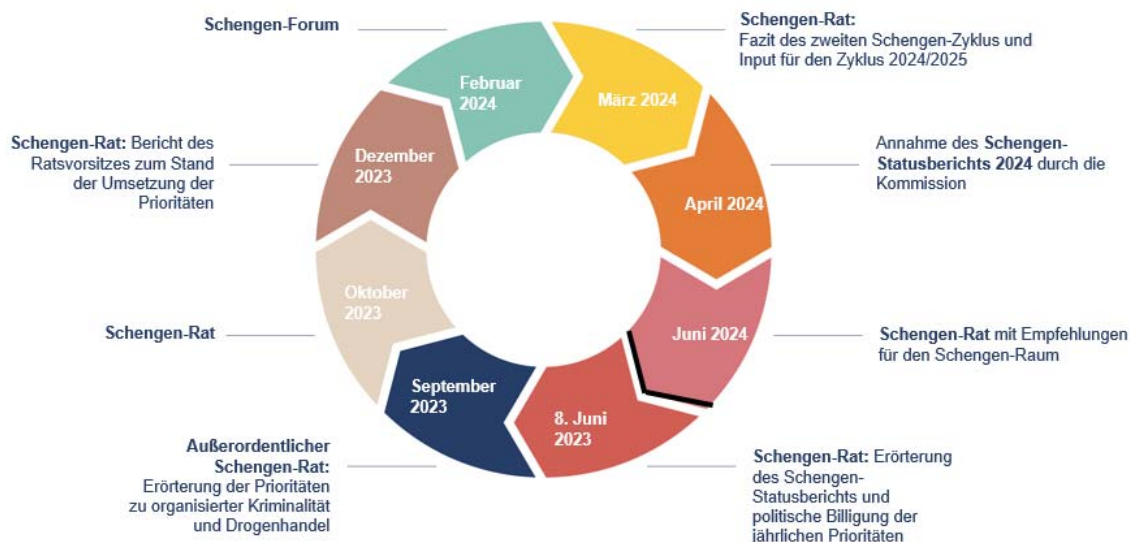


Überblick über die Umsetzungsquote der Empfehlungen aus den Schengen-Evaluierungen nach Politikbereichen³

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.

³ 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.



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,⁴ 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-Evaluierungen⁵ eingeleitet, die eine Abkehr von fragmentierten, auf einzelne Politikbereiche bezogenen Konformitätsbewertungen bedeutet und den Weg zu umfassenden Bewertungen der Gesamtleistung der Mitgliedstaaten ebnet.

⁴ 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).

⁵ 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.

Darüber hinaus werden die Möglichkeiten für die 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**⁶ 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

⁶ 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.⁷

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.

⁷ 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.⁸ 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

⁸ 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 Parlaments⁹ beschloss der Rat am 8. Dezember 2022¹⁰, 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**.¹¹ 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*“¹² 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

⁹ 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)).

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

¹¹ 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.

¹² 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 CO₂ pro Jahr emittiert werden.¹³

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.¹⁴ 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 Durchführungsübereinkommens¹⁵), 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

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

¹⁴ 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.

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

es von entscheidender Bedeutung, dass die Maßnahmen für das Management der Außengrenzen mit 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 2016.¹⁶ 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 2015.¹⁷ 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 verstärkte Angleichung

¹⁶ 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.

¹⁷ Im Jahr 2015 meldete Frontex 1 047 210 irreguläre Grenzübertritte.

der Visabestimmungen der Partner im Westbalkan an die EU¹⁸, bereits zu guten ersten Ergebnissen geführt, da weniger Menschen irregulär aus dieser Region in die EU eingereist sind¹⁹. 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 Menschenschmuggels 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

¹⁸ 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 Aserbaidshan (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).

¹⁹ 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).

wichtigsten Abschnitte an den Außengrenzen im Jahr 2023 zu verstärken, und darüber, welche 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 Politik²⁰ 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.

²⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement (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 besteht²¹. 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 Wiedereingliederung²² 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 erfolgten²³. Dieser Trend setzte sich trotz der nahezu vollständigen Aufhebung der COVID-19-Beschränkungen für

²¹ 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.

²² 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).

²³ Von Frontex erfasste vorläufige Daten gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten.

Rückführungen fort. 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 Geltungsbereich²⁴ als auch den Umfang dieser Dienste.

Die Gesamtzahl der im Jahr 2022 tatsächlich durchgeführten Rückführungen (rund 78 000)²⁵ ist jedoch angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2022 etwa 420 000 Drittstaatsangehörige aufgefordert wurden, die EU und den Schengen-Raum²⁶ 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 hinaus²⁷ 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 Rückführungen²⁸ 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

²⁴ 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).

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

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

²⁷ 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.

²⁸ 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).

Rückkehrberatung muss weiterhin ganz oben auf der Tagesordnung des hochrangigen Netzwerks stehen. Dabei muss sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten eine professionelle Rückkehrberatung anbieten 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. Wirksamere 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.²⁹ 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 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 Rückführungskordinators 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**³⁰ 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.

²⁹ 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).

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

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 Rückführungs Koordinator.
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.
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 sollte³¹. 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

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

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 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 ermöglichen³² 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 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 Sicherheit³³ 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.

³² 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).

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

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 geschätzt³⁴.

Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität

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 Herausforderung³⁵. Mit dem Drogenhandel werden in der EU jährlich schätzungsweise 30 Mrd. EUR eingenommen³⁶. 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 2023³⁷ 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

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

³⁵ 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

³⁶ EU-Drogenmarktbericht 2019, EMCDDA 2019.

³⁷ 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*.

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** in der gesamten EU bei. Im Jahr 2022 hat die Kommission die nationalen Rechtsvorschriften³⁸ 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 Maßnahmenkoordinierung.

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**³⁹ hat die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in Europa auf eine neue Stufe gehoben. Dieses erweiterte Mandat ermächtigt die

³⁸ 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.

³⁹ 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,

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 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 angenommen⁴⁰. 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

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

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 II⁴¹. Es ist jetzt dringend, dass das Europäische Parlament die erforderlichen Folgemaßnahmen ergreift, um die Stärkung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu verwirklichen.⁴² Im Einklang mit der im Schengen-Statusbericht 2022 eingegangenen Verpflichtung nahm die Kommission im Dezember des Jahres 2022 die Vorschläge zu den vorab übermittelten Fluggastdaten⁴³ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Zusätzlich zu den Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schengen-*Besitzstand* – ein solider Rechtsrahmen mit Maßnahmen zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit und des Datenaustauschs 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.

⁴³ 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.

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 aus dem Jahr 2022**⁴⁴, 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 Rates 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

⁴⁴ 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.

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 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 Datenschutzerfordernisse 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-Nachbarländern⁴⁵, 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 Vorschriften⁴⁶, 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

⁴⁵ 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.

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

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 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 ebnet, 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.