



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Mai 2023
(OR. en)

9504/23
ADD 1

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:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 274 final
Betr.:	ANHANG der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Anhang 1 - 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

ANNEX 1

ANHANG

der

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

Schengen-Statusbericht 2023

ANHANG 1

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

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

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

Evaluierungstätigkeiten im Jahr 2022

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

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

¹ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013.

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

Überprüfung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands, einschließlich der Umsetzung der geltenden Datenschutzerfordernungen.

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

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

Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2022 bieten ein Gesamtbild der Umsetzung des Schengen-Besitzstands im Schengen-Raum in den Mitgliedstaaten. Während der Stand der Umsetzung des Schengen-Besitzstands insgesamt hoch ist, wurden bei den Evaluierungen im Jahr 2022 bei drei Gelegenheiten **schwerwiegende Mängel** festgestellt. Der Abschluss von Aktionsplänen zum Beheben schwerwiegender Mängel³ hat für den Schengen-Raum absolute Priorität. Die meisten der im letzten Jahr festgestellten schwerwiegenden Mängel wurden entweder behoben oder werden derzeit behoben. Insbesondere im Bereich des Außengrenzenmanagements ergab die Evaluierung Spaniens, dass die Grenzüberschreitungskontrollen an den meisten besuchten Grenzübergangsstellen von geringer Qualität und mangelhaft waren. Es wurden rasche Abhilfemaßnahmen ergriffen, um die Probleme mit der Konnektivität und andere technische Probleme der Grenzkontrollsysteme zu beheben, und die Kommission wird in diesem Jahr einen erneuten Besuch durchführen, um diese Entwicklungen zu bewerten. Darüber hinaus wurden im Falle Islands schwerwiegende Mängel im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit festgestellt, die auf die unwirksamen Suchabfragemöglichkeiten der isländischen Polizei zurückzuführen sind. Infolgedessen waren Polizeibeamte nicht in der Lage, aktive Ausschreibungen im Schengener Informationssystem systematisch wahrzunehmen. Nachdem die isländischen Behörden in Kenntnis gesetzt wurden, unternahmen sie Schritte zur Behebung dieses Problems. Für dieses Jahr ist ebenfalls ein Kontrollbesuch geplant. Schließlich wurden die erheblichen Verzögerungen bei der Erteilung von Terminen für die Einreichung von Visumanträgen durch externe Dienstleister in den Niederlanden als gravierender Mangel erachtet. Die niederländischen Behörden haben zugesagt, dieses Problem vorrangig anzugehen, und die Kommission überwacht die derzeit umgesetzten Abhilfemaßnahmen weiterhin.

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

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

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

Im Einklang mit dem verbesserten Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, der im Oktober 2022 in Kraft trat, organisierte die Kommission im Februar 2023 auch den ersten **Kontrollbesuch** in Belgien, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans im Zusammenhang mit der Evaluierung des Außengrenzenmanagements im Jahr 2020 zu überwachen. Bei der strategischen Koordinierung wurden Fortschritte festgestellt und die Maßnahmen zur Konsolidierung der nationalen Koordinierung und der behördenübergreifenden Zusammenarbeit laufen.

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

Schengen-Evaluierungen: das weitere Vorgehen

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

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

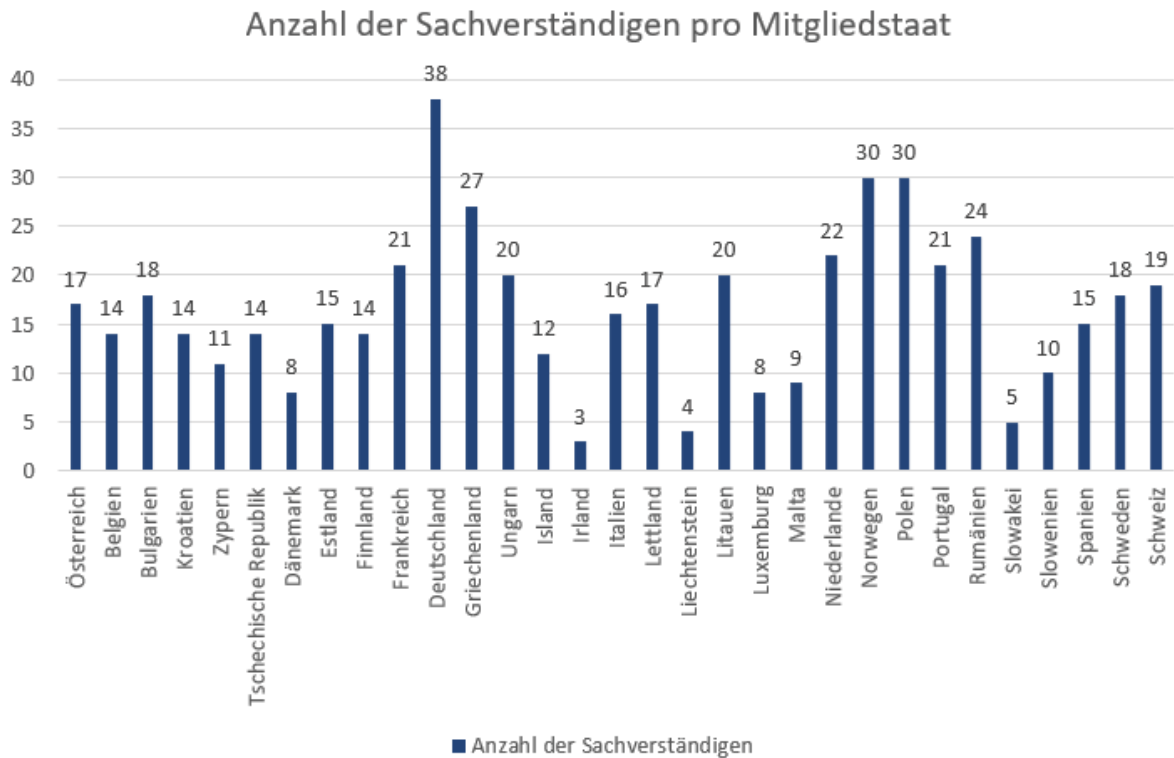
Im Anschluss an einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der in dieser Mitteilung dargelegten Prioritäten könnten für 2024 die folgenden **thematischen Evaluierungen** in Betracht gezogen werden: i) bewährte Verfahren bei der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden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

Funktionsweise des Sachverständigenpools

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

Jeder Mitgliedstaat ernannte mindestens einen Sachverständigen pro Politikbereich, in dem er evaluiert wird, es sei denn, durch die Benennung wäre die Ausübung nationaler Aufgaben

erheblich beeinträchtigt.⁴ Insgesamt wurden 570 nationale Sachverständige benannt, von denen 514 für den Pool des Jahres 2023 ausgewählt wurden, wobei die allgemeinen und spezifischen Kriterien berücksichtigt wurden, die in der Verordnung und in der Aufforderung zur Benennung durch die Mitgliedstaaten festgelegt wurden.⁵



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

Überblick über die Abhilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten

Im Anschluss an die Evaluierung müssen die Mitgliedstaaten die festgestellten Mängel beheben und dem Rat und der Kommission einen Aktionsplan mit den durchzuführenden Abhilfemaßnahmen vorlegen. Mit der Veröffentlichung dieses zweiten Schengen-Statusberichts wird die Überwachung der von den Mitgliedstaaten nach den Schengen-

⁴ Gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung „[müssen die] Mitgliedstaaten [...] keine Sachverständigen für die Bereiche benennen, in denen sie aus objektiven Gründen nicht evaluiert werden oder in Ausnahmefällen, wenn durch die Benennung die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt würde. Macht ein Mitgliedstaat Letzteres geltend, so legt er der Kommission schriftlich die Gründe und weitere Informationen über diese außergewöhnliche Situation vor.“

⁵ Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung müssen die Sachverständigen „eine entsprechende fachliche Eignung — unter anderem solide theoretische Kenntnisse und Erfahrung in den unter den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus fallenden Bereichen — aufweisen, fundierte Kenntnisse über die Evaluierungsgrundsätze, -verfahren und -techniken besitzen und in der Lage sein, sich in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen.“ Gemäß Artikel 17 Absatz 5 müssen die Mitgliedstaaten Sachverständige benennen, die diese Bedingungen erfüllen.

Evaluierungen ergriffenen Abhilfemaßnahmen auf das Online-Tool KOEL/SCH-EVAL übertragen. Dieser Ausstieg aus der Bearbeitung auf Papier ermöglicht einen besseren Überblick über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen und eine bessere Einhaltung der Berichtspflichten gemäß der neuen Verordnung.

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Abgeschlossen⁸	26	30	17	9	5	0	0	0

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

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

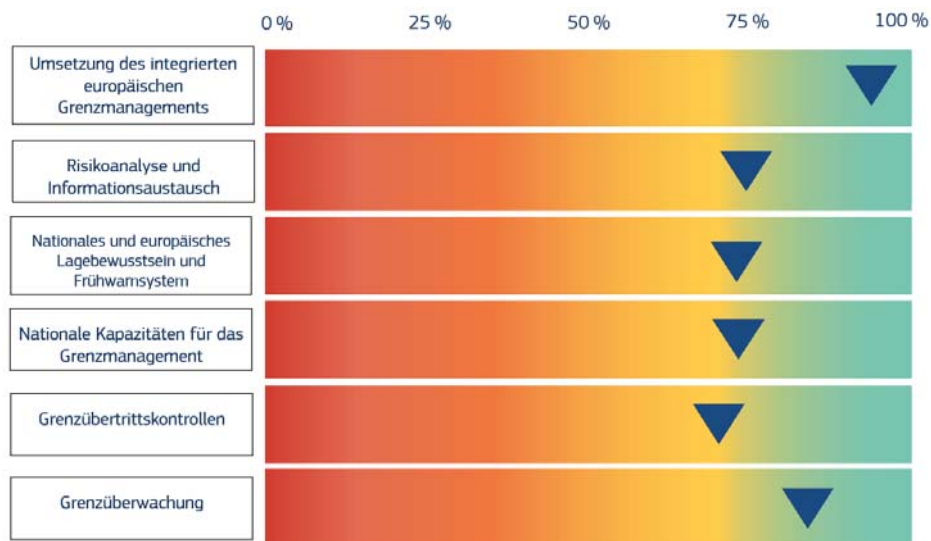
⁸ Die Tabelle gibt Aufschluss über die Zahl der aus den regelmäßigen Evaluierungen stammenden Aktionspläne, die von der Kommission abgeschlossen wurden, einschließlich derjenigen, die im Schengen-Statusbericht 2023 abgeschlossen wurden.

Offenes Verfahren	2	6	19	21	25	22	37	36
Insgesamt	28	36	36	30	30	22	37	36

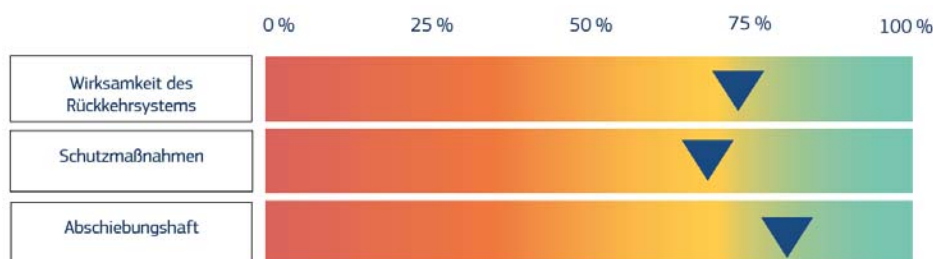
Wie aus der vorstehenden Tabelle hervorgeht, sind noch zahlreiche Aktionspläne (168 von 255) nicht abgeschlossen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommission die Aktionspläne in der Regel nur dann abschließen kann, wenn alle Empfehlungen vollständig umgesetzt sind.⁹ Der Stand der einzelnen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

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

Management der Außengrenzen:

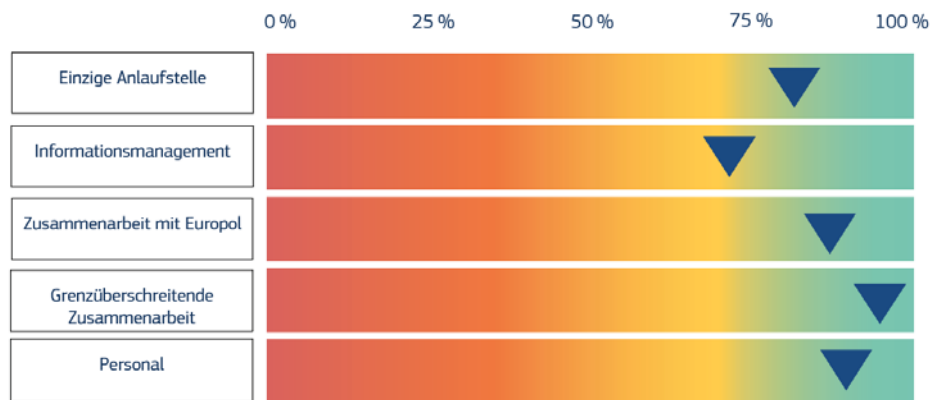


Rückkehr/Rückführung:

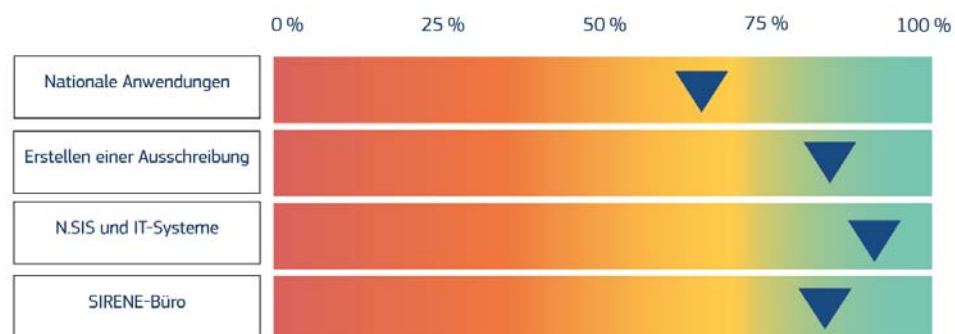


Polizeiliche Zusammenarbeit:

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



IT-Großsysteme:



Gemeinsame Visumpolitik:

