



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2024
COM(2024) 174 final

2024/0094 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für den Schengen-Zyklus 2024-2025

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Trotz seiner soliden Grundlagen steht der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen („Schengen-Raum“) weiterhin vor Herausforderungen, die sich nicht auf das Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaats beschränken. Im Jahr 2023 war der Schengen-Raum weiterhin sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene mit mehreren Schwachstellen in Kernbereichen des Schengen-Systems konfrontiert, die dringend eine wirksame gemeinsame Reaktion erfordern.

Die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen zur Stärkung des Governance-Rahmens haben die Grundlage für ein koordiniertes Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene gelegt. Der Schengen-Statusbericht 2024 zeigt das anhaltende Engagement der Kommission für eine stärkere Governance im Schengen-Raum. Der den Schengen-Zyklus 2024-2025 einleitende Bericht dient als wesentliche Ressource für die politische Entscheidungsfindung und operative Folgemaßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Aufbauend auf den im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungen bietet der Bericht einen Überblick über den aktuellen Stand des Schengen-Raums, indem er die Fortschritte am Ende des jährlichen Governance-Zyklus bewertet und vorrangige Bereiche nennt, die weiterer Maßnahmen bedürfen.

Die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ist ein gemeinsames Unterfangen und eine gemeinsame Verantwortung, die ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen erfordert. Die Governance des Schengen-Raums wurde mit der Einleitung des ersten Schengen-Zyklus im Jahr 2022 zwar gestärkt, doch fehlt es nach wie vor an einem Rahmen für die Ermittlung und Umsetzung von Prioritäten auf der Grundlage der Eigenverantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der kollektiven Verantwortung aller Mitgliedstaaten. Dies führt oft zu einer eingeschränkten Koordinierung und einem Mangel an gemeinsamer Umsetzung der Schengen-Vorschriften, wodurch es zu einseitigem Vorgehen und fragmentierten Maßnahmen kommt. Durch das Fehlen dieses strukturierten Rahmens kann der jährliche Schengen-Zyklus nur begrenzt zur Erhaltung und Stärkung der Integrität des Schengen-Raums beitragen.

Entsprechend dem im Schengen-Statusbericht 2023 angekündigten weiteren Vorgehen wird der Bericht 2024 daher von einem Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates begleitet. Ziel des vorliegenden Vorschlags für eine Empfehlung des Rates ist die Konzentration auf ausgewählte Themen, bei denen die Mitgliedstaaten im Einklang mit den bestehenden politischen Initiativen zu Schengen-Angelegenheiten sowohl einzeln als auch gemeinsam im Zuständigkeitsbereich des Schengen-Rates handeln müssen. Auf der Grundlage der im Schengen-Statusbericht 2024 ermittelten Prioritäten schlägt die Kommission die folgenden Schwerpunkte für die Empfehlung des Rates vor:

- Konsolidierung des Schengen-Governance-Rahmens
- Verbesserung der Vorsorge, Sicherheit und Resilienz an den Außengrenzen
- Beschleunigung der Digitalisierung des Schengen-Raums
- Intensivierung der Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Kriminalität und unerlaubte Migrationsbewegungen und

- Beitrag zur Schaffung eines wirksamen EU-Rückkehrsystems

Der vorliegende Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Schengen-Raum ist als Beitrag für die bevorstehende Tagung des Schengen-Rates am 13. und 14. Juni 2024 gedacht, bei der der Rat eine Einigung über die Prioritäten für den bevorstehenden Schengen-Zyklus 2024-2025 erzielen soll. Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte vom Rat überwacht werden, wobei die Mitgliedstaaten, die Kommission und die einschlägigen JI-Agenturen regelmäßig über die einzelnen Arbeitsbereiche Bericht erstatten sollten. Die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten werden in diesen Prozess einfließen.

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

Diese Empfehlung soll die wirksame und koordinierte Umsetzung des Schengen-Besitzstands beschleunigen.

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

Mit dieser Empfehlung soll ein positiver Beitrag zu einem voll funktionsfähigen und widerstandsfähigen Schengen-Raum geleistet werden, der die uneingeschränkte Freizügigkeit von über 425 Millionen Menschen erleichtert. Die Empfehlung steht im Einklang mit der Unionspolitik in anderen Bereichen wie Sicherheit und Migration, hier wiederum im Speziellen mit dem Migrations- und Asylpaket und der Strategie für eine Sicherheitsunion.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a, b, d und e, Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c sowie Artikel 292 Sätze 1 und 2.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 292 AEUV kann der Rat Empfehlungen abgeben. Gemäß diesem Artikel beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission in allen Fällen, in denen er nach Maßgabe der Verträge Rechtsakte auf Vorschlag der Kommission erlässt.

Er ist auf die derzeitige Situation anwendbar, da die Mitgliedstaaten allein einen koordinierten Ansatz in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten für das Funktionieren des Schengen-Raums nicht ausreichend gewährleisten können und dies besser auf Unionsebene bewerkstelligt werden kann.

- **Verhältnismäßigkeit**

Dieser Vorschlag soll zur Annahme koordinierter Maßnahmen zur Vermeidung einer uneinheitlichen und fragmentierten Umsetzung der schengenweiten Prioritäten führen. Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderliche und angemessene Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Nicht zutreffend.

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

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

Nicht zutreffend.

- **Konsultation der Interessenträger**

Nicht zutreffend.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Nicht zutreffend.

- **Folgenabschätzung**

Nicht zutreffend.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Nicht zutreffend.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag wird keinen neuen Finanzierungsbedarf schaffen und die wirksame Verwendung von EU-Mitteln fördern, indem er für eine strategische Priorisierung auf EU- und nationaler Ebene sorgt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung erfordert eine genaue Überwachung durch den Rat und die Kommission, die einen wesentlichen Teil des Schengen-Zyklus 2024-2025 bilden wird. Im Dezember 2024 sollte der Rat Bilanz über die erzielten Fortschritte ziehen. Die Kommission sollte im Schengen-Statusbericht 2025 über den Umsetzungsstand der Empfehlung Bericht erstatten.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für den Schengen-Zyklus 2024-2025

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 292 Sätze 1 und 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Schaffung des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen („Schengen-Raum“) ist eine der wichtigsten Errungenschaften der Union. Ein gut funktionierender Schengen-Raum ist ein gemeinsames Ziel, das auf der wirksamen und effizienten Anwendung des Schengen-Besitzstands, einem soliden Governance-Rahmen und einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen beruht.
- (2) Seit 2022 bewertet die Kommission die aktuelle Lage des Schengen-Raums in ihrem jährlichen Schengen-Statusbericht. Zur Einleitung des Schengen-Zyklus 2024-2025 nahm die Kommission am 16. April 2024 den Schengen-Statusbericht 2024 an, in dem Prioritäten festgelegt wurden, die politische und operative Folgemaßnahmen im Rahmen des Schengen-Zyklus erfordern.
- (3) Aufbauend auf den im Jahr 2023 bei der Konsolidierung der Schengen-Governance erzielten Fortschritten muss dieser Rahmen gestärkt werden, um die Festlegung und Weiterverfolgung der gemeinsamen Prioritäten für den Schengen-Raum durch eine stärkere politische Eigenverantwortung aller Mitgliedstaaten und mehr Verantwortung auf EU-Ebene zu verbessern. Zur Erreichung dieses Ziels sollten jährlich schengenweite Prioritäten festgelegt und umgesetzt werden, die zum einen die Mitgliedstaaten unterstützen, indem ihre individuellen Anstrengungen durch ein koordiniertes und gemeinsames Vorgehen im Schengen-Rat ergänzt werden, und die zum anderen eine genaue Überwachung der Fortschritte zur Gewährleistung eines hohen Niveaus bei der Umsetzung der Schengen-Vorschriften erleichtern.
- (4) Unter Berücksichtigung der von der Kommission im Schengen-Statusbericht vorgenommenen Bewertung und angesichts des dringenden Handlungsbedarfs in einigen Bereichen dürfte eine Konzentration auf die folgenden koordinierten Maßnahmen zweckmäßig sein: Abschluss der Konsolidierung der Schengen-Governance; Ausbau der Resilienz des Schengen-Raums mit widerstandsfähigeren Außengrenzen unter uneingeschränkter Einhaltung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Verpflichtungen; Abschluss der Digitalisierung der Schengen-Architektur zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und zur gleichzeitigen Gewährleistung hoher Sicherheitsstandards für die Bürgerinnen und Bürger der Union; Verstärkung kollektiver Maßnahmen zur wirksameren Bewältigung gemeinsamer Migrations- und Sicherheitsrisiken, unter anderem durch intensivere

polizeiliche Zusammenarbeit und ein effizienteres und nachhaltigeres EU-Rückkehrsystem.

- (5) Solide nationale Governance-Strukturen und -Prozesse in den Mitgliedstaaten, die die wirksame Umsetzung der nationalen integrierten Grenzmanagement- und Sicherheitsstrategien fördern, sind eine Voraussetzung für eine wirksame Schengen-Governance. Die nationalen und europäischen Reaktionskapazitäten müssen gestärkt und weiterentwickelt werden, um konsequenter gegen irreguläre Migration und Sekundärmigration vorgehen zu können. Weitere Anstrengungen sind auch hinsichtlich einer vernetzteren Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und transnationaler Sicherheitsbedrohungen erforderlich.
- (6) Grenzkontrollen an den Außengrenzen liegen nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie durchgeführt werden, sondern auch im Interesse des gesamten Schengen-Raums. Die volle Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist eine Priorität der Union. Daher sollten die Bereitstellung der ständigen Reserve und der Kapazitäten für die Europäische Grenz- und Küstenwache rasch abgeschlossen werden, um bis 2025 über eine ständige Reserve von 8 000 Einsatzkräften zu verfügen; so soll das erforderliche Ziel einer ständigen Reserve von 10 000 Personen bis 2027 erreicht werden. Darüber hinaus müssen bestehende Defizite sowohl bei der Personalausstattung als auch bei der technischen Ausrüstung sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene dringend behoben werden. Die Mitgliedstaaten müssen die nationalen Kapazitätenpläne konsequent umsetzen, die im Einklang mit dem kürzlich angenommenen „Kapazitätenplan der Europäischen Grenz- und Küstenwache“ aktualisiert werden müssen, um der möglichen Entwicklung der Lage an den Außengrenzen und den damit verbundenen Herausforderungen gerecht zu werden.
- (7) Im Zuge von Schengen-Evaluierungen wurden Schwachstellen bei der Nutzung von Datenbanken, insbesondere des Schengener und des Visa-Informationssystems, festgestellt, die eine erhebliche Sicherheitslücke darstellen. Versäumnisse bei Dokumentenprüfungen und Identitätsüberprüfungen führen zu unerkannten Bedrohungen und mangelhaften Verfahren. Dies gilt für Visumanträge, Kontrollen an den Außengrenzen, die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht, Strafverfolgungsmaßnahmen und generell die Registrierung bei den Behörden der Mitgliedstaaten. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Daten entsprechend den bestehenden Anforderungen in die Datenbanken eingegeben werden, und um die Kapazitäten und Verfahren zur vollen Nutzung der verfügbaren Daten zu verbessern, damit insbesondere Personen und deren Dokumente wirksam identifiziert und überprüft werden können. Die Umsetzung der Interoperabilitätsarchitektur wird auch zur Bekämpfung von Identitätsbetrug beitragen.
- (8) Die effektive Durchführung der Verordnung (EU) .../... [Screening-Verordnung] verpflichtet die Mitgliedstaaten, unverzüglich Schritte zur wirksamen Bereitstellung aller Kapazitäten und Prozesse bis 2025 zu unternehmen. Zu diesem Zweck sollten sie schrittweise mit der Zurverfügungstellung von geeignetem Personal, ausreichenden Mitteln, auch für das unabhängige Gremium zur Überwachung der Grundrechte, und angemessener Infrastruktur beginnen.
- (9) Die Stärkung der Stabilität in der Nachbarschaft der EU und darüber hinaus trägt zur eigenen Sicherheit der EU bei. Zur Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität, einschließlich der Schleusung von Migranten,

sollte daher die Zusammenarbeit mit wichtigen Ländern entlang der Routen irregulärer Migration intensiviert werden. Unter anderem muss die Union rasch die erforderlichen Statusvereinbarungen, insbesondere mit Serbien sowie Bosnien und Herzegowina, schließen, die die Entsendung von Grenzschutzbeamten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) mit Exekutivbefugnissen ermöglichen. Darüber hinaus sollte Frontex Arbeitsvereinbarungen mit wichtigen Partnerländern treffen, unter anderem in Westafrika (Senegal und Mauretanien), im westlichen Balkan (Aktualisierung derzeitiger Arbeitsvereinbarungen) und mit Ländern der Östlichen Partnerschaft wie Armenien.

- (10) Die in Drittstaaten entsandten europäischen und nationalen Verbindungsbeamten für Einwanderung und Sicherheit sind von entscheidender Bedeutung, um das Lagebild des Schengen-Raums hinsichtlich der aktuellen Bedrohungen zu verbessern. Die Mitgliedstaaten nutzen die Erkenntnisse der Verbindungsbeamten jedoch nicht in vollem Umfang, da die Erhebung von Informationen fragmentiert und unvollständig ist. Daher muss der Beitrag der Verbindungsbeamten zur Bewältigung der Prioritäten und Bedürfnisse der EU maximiert werden, indem ihre Einsätze, Mandate und Berichtspflichten erfasst und strategisch optimiert werden. Zu diesen Bemühungen gehört auch der gezieltere Einsatz von Flughafen-Verbindungsbeamten, die wesentliche Aufgaben zur Aufdeckung irregulärer Migration und zur Durchsetzung von Maßnahmen wahrnehmen. Darüber hinaus sollten die Netze verschiedener Verbindungsbeamter in Drittländern mithilfe der Koordinierung durch die EU-Delegationen gestärkt werden. Dadurch werden Erkenntnislücken geschlossen und das derzeit verstreute strategische und operative Wissen gebündelt; dies führt zu einer angemessenen Vorsorge und einer wirksamen Entscheidungsfindung in den Bereichen Grenzmanagement, Migration und Sicherheit.
- (11) EUROSUR ist der zentrale Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zur Aufdeckung, Verhütung und Bekämpfung irregulärer Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten ihren Beitrag zu EUROSUR, auch in Bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität, verstärken, um die nationale und europäische Lage erfassung und die Reaktionsfähigkeit der EU an den Außengrenzen zu verbessern. In Bezug auf den Grenzvorbereich¹ müssen die Erhebung und der Austausch von Informationen mit Frontex, zwischen den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Partnerländern durch die Verwendung spezifischer Lagebilder im Rahmen von EUROSUR verstärkt werden. Um eine reibungslose Zusammenarbeit mit Drittstaatsbehörden für eine korrekte und regelmäßige Bereitstellung von Informationen zu gewährleisten, sollte das EUROSUR-Modell in den Partnerländern sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von Frontex gefördert werden.
- (12) Die planmäßige Einführung des Einreise-/Ausreisesystems (EES) im Herbst 2024 und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) im ersten Halbjahr 2025 wird die Außengrenzen stärken und die innere Sicherheit der Union stärken. In diesem Zusammenhang müssen alle Grenzübergangsstellen umfassend vorbereitet und ausgerüstet sein; bei den Verfahren müssen die Möglichkeiten der Automatisierung voll ausgeschöpft werden, um eine schnelle und effiziente

¹ Gemäß Artikel 2 Nummer 13 der Verordnung (EU) 2019/1896 bezeichnet der „Grenzvorbereich“ das geografische Gebiet jenseits der Außengrenzen, das für die Verwaltung der Außengrenzen mithilfe von Risikoanalyse und Lagebewusstsein von Bedeutung ist.

Abwicklung der Reiseströme zu gewährleisten. Sobald die neuen Systeme in Betrieb sind und ihre Interoperabilität gegeben ist, werden die Mitgliedstaaten, die Kommission und eu-LISA deren wirksame Umsetzung überwachen, insbesondere durch den Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus.

- (13) Die Bemühungen um den digitalen Wandel des Schengen-Raums sollten zusammen mit der anstehenden Initiative der Kommission zur Digitalisierung von Reisedokumenten und zur Erleichterung von Reisen betrachtet werden, der in der Schengen-Strategie von 2021 angekündigt wurde.² Diese Initiative wird es der Union ermöglichen, künftige globale Standards für reibungsloses und sicheres Reisen zu gestalten, indem ein einheitlicher Standard für digitale Reisedokumente eingeführt wird.
- (14) In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sollten sich die Bürgerinnen und Bürger frei und sicher zwischen den Mitgliedstaaten bewegen können. Aufbauend auf den wichtigen Fortschritten, die die Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieses Ziels mit Unterstützung des Schengen-Koordinators erzielt haben, müssen nun die neuen Möglichkeiten des [überarbeiteten Schengener Grenzkodexes] voll ausgeschöpft und die in der Empfehlung der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen enthaltenen Maßnahmen verstärkt werden.³ In diesem Zusammenhang müssen im gesamten Schengen-Raum regionale Initiativen auf der Grundlage eines Gesamttrouten-Konzepts ergriffen werden, damit die mit den diesbezüglichen Herausforderungen konfrontierten Mitgliedstaaten gemeinsame Maßnahmen zur wirksameren Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Sekundärmigration vereinbaren und umsetzen können. Damit diese regionalen Initiativen erfolgreich sind, sollten alle Mitgliedstaaten der Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung⁴ und den Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten⁵ nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 12. Dezember 2024 uneingeschränkt Wirkung verleihen.
- (15) 2023 wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Rückkehrmaßnahmen wirksamer zu gestalten, wodurch die Zahl der tatsächlich durchgeführten Rückführungen um mehr als 15 % stieg; allerdings sind die Fortschritte von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, und die Gesamtzahl der Rückführungen ist nach wie vor gering. Das Schengener Informationssystem enthält derzeit rund 300 000 Ausschreibungen zur Rückkehr, die Rückkehrentscheidungen betreffen, die nicht ausgesetzt wurden und somit vollstreckbar sind; die meisten dieser Ausschreibungen wurden von den Mitgliedstaaten im Jahr 2023 eingegeben. Im Jahr 2023 haben die Kommission und die Mitgliedstaaten – basierend auf der Empfehlung der Kommission vom März 2023⁶ und unterstützt durch die neuen Ausschreibungen zur Rückkehr im Schengener Informationssystem – ihre

² Mitteilung der Kommission vom 2. Juni 2021 an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final).

³ C(2023) 8139 final.

⁴ ABl. L 158 vom 13.6.2022, S. 53.

⁵ ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1.

⁶ C(2023) 1763 final vom 16.3.2023.

Bemühungen verstärkt, um alle verfügbaren Optionen für eine bessere gegenseitige Anerkennung von Rückkehrscheidungen zu prüfen und umfassend zu nutzen.

- (16) In den auf den Schengen-Evaluierungen basierenden länderspezifischen Empfehlungen wurden mehrere Mitgliedstaaten angehalten, die strategischen und operativen Verfahren auf nationaler Ebene besser zu koordinieren und die Fragmentierung dieser Verfahren zu begrenzen; ferner wurde empfohlen, bestehende EU-Instrumente in vollem Umfang zu nutzen, um die Rückkehrmaßnahmen wirksamer zu gestalten. Um die Maßnahmen aufeinander abzustimmen und einen ganzheitlichen Ansatz zu gewährleisten, hat der EU-Rückkehrkoordinator einen „Rückkehrplan“ mit gezielten Maßnahmen erstellt, der derzeit mit Unterstützung von Frontex und den Mitgliedstaaten über das Hochrangige Netz für Rückkehrfragen umgesetzt wird. Im Einklang mit der operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr⁷ bedarf es einer besser vorhersehbaren und gemeinsamen strategischen Planung der Rückkehrmaßnahmen unter der Federführung von Frontex.
- (17) Bei der Umsetzung dieser Empfehlung müssen die Mitgliedstaaten und die betroffenen Agenturen sicherstellen, dass die geltenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten genau eingehalten werden. Insbesondere müssen sie gewährleisten, dass der verstärkte Austausch von Informationen – einschließlich personenbezogener Daten – durch die Strafverfolgungs- und Justizbehörden unter uneingeschränkter Achtung der Datenschutzanforderungen und des Mandats der jeweiligen Behörden erfolgt. Die Behörden, die IT-Großsysteme verwalten und nutzen, müssen die Einhaltung der Datenschutzanforderungen in der Praxis sicherstellen und regelmäßig überwachen.
- (18) Für die Umsetzung dieser Empfehlung steht Unterstützung auf Unionsebene zur Verfügung, unter anderem aus den bestehenden Unionsfonds im Bereich Inneres – d. h. aus dem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumspolitik⁸, dem Fonds für die innere Sicherheit⁹ und dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds¹⁰ – sowie im Wege der Finanzierung von Maßnahmen über das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“¹¹. Mit Blick auf den verbleibenden Durchführungszeitraum dieser Fonds sollten die Mitgliedstaaten – auch anlässlich der bevorstehenden Halbzeitüberprüfung der Fonds im Bereich Inneres – eine Priorisierung der Verwendung der zugewiesenen Mittel vornehmen, um die Umsetzung der in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen sicherzustellen. Darüber hinaus wird der zusätzliche Finanzbedarf vor dem Hintergrund der sich wandelnden Gegebenheiten bewertet. Zudem können die Mitgliedstaaten über die einschlägigen JI-Agenturen operative Unterstützung erhalten.

⁷ COM(2023) 45 final.

⁸ Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumspolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 48).

⁹ Verordnung (EU) 2021/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 94).

¹⁰ Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1).

¹¹ Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ sowie über die Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1290/2013 und (EU) Nr. 1291/2013 (ABl. L 170 vom 12.5.2021, S. 1).

- (19) Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte vom Rat überwacht werden, wobei die Mitgliedstaaten, die Kommission und die einschlägigen JI-Agenturen regelmäßig über die einzelnen Arbeitsbereiche Bericht erstatten sollten. Die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungstätigkeiten und die diesbezüglichen Folgemaßnahmen werden in diesen Prozess einfließen.
- (20) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Empfehlung und ist nicht zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Da diese Empfehlung den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Empfehlung angenommen hat, ob es sie umsetzt.
- (21) Diese Empfehlung stellt keine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates¹² beteiligt. Irland beteiligt sich daher nicht an ihrer Annahme und ist nicht zu ihrer Umsetzung verpflichtet.
- (22) Für Zypern stellt Nummer 4 dieser Empfehlung eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003 dar.
- (23) Für Island und Norwegen stellt diese Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assozierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹³ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG des Rates¹⁴ genannten Bereich gehören.
- (24) Für die Schweiz stellt diese Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assozierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹⁵ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates¹⁶ genannten Bereich gehören.
- (25) Für Liechtenstein stellt diese Empfehlung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union,

¹² Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

¹³ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

¹⁴ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assozierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

¹⁵ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

¹⁶ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assozierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assozierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹⁷ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU¹⁸ genannten Bereich gehören —

EMPFIEHLT:

Die Mitgliedstaaten sollten im Zeitraum 2024-2025 sowohl einzeln, u. a. durch die Umsetzung der infolge der Evaluierungen gemäß der Verordnung (EU) 2022/922 angenommenen Empfehlungen, als auch gemeinsam im Schengen-Rat:

1. den **Schengen-Governance-Rahmen** konsolidieren, um die gemeinsamen Prioritäten und die Schengen-Architektur besser umzusetzen und zur Vollendung des Schengen-Raums beizutragen, indem sie
 - a) das Follow-up im Anschluss an die Tagungen des Schengen-Rates intensivieren und dazu im Einklang mit dem von der Kommission angenommenen Schengen-Statusbericht gemeinsame Tätigkeitsbereiche vereinbaren und eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung über das Schengen-Barometer+ und das Schengen-Scoreboard vorsehen.
 - b) in Zusammenarbeit mit dem Schengen-Koordinator die Umsetzung der im Rahmen der Schengen-Evaluierungen aufgezeigten Abhilfemaßnahmen unterstützen und dabei das Schengen-Scoreboard gezielter nutzen, unter anderem durch den Austausch bewährter Verfahren und gewonnener Erkenntnisse.
 - c) nationale Governance-Strukturen und -Verfahren einführen, die von hochrangigen Beamten mit strategischer Zuständigkeit für Schengen-Angelegenheiten koordiniert werden, und die wirksame Umsetzung der Strategie für die integrierte europäische Grenzverwaltung sowie der Sicherheitsstrategie fördern.
 - d) eine sorgfältige Überwachung und gegebenenfalls den zügigen Erlass von Beschlüssen gewährleisten, wenn nach Abschluss einer erstmaligen Schengen-Evaluierung festgestellt wird, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung der einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands erfüllt sind, sowie insbesondere dafür sorgen, dass ein endgültiger Beschluss gefasst und ein angemessener Zeitpunkt für die Aufhebung der Kontrollen an den

¹⁷ ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

¹⁸ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assozierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

Landbinnengrenzen Bulgariens und Rumäniens mit anderen Mitgliedstaaten festgelegt wird.

2. die Vorsorge, Sicherheit und Resilienz an den **Außengrenzen** stärken, unter anderem durch eine bessere Zusammenarbeit mit Drittstaaten, indem sie
 - a) die Tätigkeit von EU-Verbindungsbeamten unterstützen, die unter dem Dach der EU-Delegationen handeln, die strategische Lenkung und Koordinierung sicherstellen und so dafür sorgen können, dass die von den europäischen und nationalen Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und Sicherheit bereitgestellten Ergebnisse gezielt genutzt werden.
 - b) die operative Präsenz – unter Einhaltung der Grundrechtsverpflichtungen – in vorrangigen Drittstaaten verstärken, unter anderem durch Verbindungsbeamte auf Flughäfen, und zwar durch den Abschluss der erforderlichen Übereinkommen bzw. Vereinbarungen oder Partnerschaften, um das Grenz-, Migrations- und Rückkehrmanagement zu verbessern und Sicherheitsbedrohungen besser zu begegnen.
 - c) durch den Abschluss bilateraler und multilateraler Abkommen mit vorrangigen Drittstaaten die Zusammenarbeit mit diesen Ländern beim Informationsaustausch über EUROSUR ausbauen, um Schleuserkriminalität und grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer zu bekämpfen und irreguläre Migration sowie Sekundärmigration zu verhindern.
 - d) Einschränkungen für den wirksamen Einsatz der Europäischen Grenz- und Küstenwache beseitigen, insbesondere jene in Bezug auf die nationalen Kapazitäten im Einklang mit dem neuen Kapazitätenplan und betreffend den rechtzeitigen Aufbau der ständigen Reserve, die bis zum Jahr 2025 insgesamt 8 000 und bis zum Jahr 2027 insgesamt 10 000 Einsatzkräfte umfassen soll, und dazu die im Zuge der Bewertung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache¹⁹ ermittelten Maßnahmen proaktiv umsetzen.
 - e) für Grenz- und Rückkehrverfahren ausreichend Ressourcen bereitstellen, u. a. für den unabhängigen Überwachungsmechanismus, um die wirksame Umsetzung der überarbeiteten Rechtsvorschriften – insbesondere der Verordnung (EU)/... [Screening-Verordnung], der Verordnung (EU) ... /... [Schengener Grenzkodex] und der Verordnung (EU)/... [Krisenverordnung] – zu gewährleisten.
3. die **Digitalisierung** von Verfahren und Systemen, die zu mehr Sicherheit und Effizienz an den EU-Außengrenzen und innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beitragen, sowie die erkenntnisgestützte Entscheidungsfindung konsolidieren, indem sie
 - a) den Echtzeit-Informationsaustausch zwischen Behörden auf nationaler Ebene und mit Behörden EU-weit verbessern und das Potenzial der Interoperabilitätsinstrumente voll ausschöpfen, um sicherzustellen, dass alle notwendigen Überprüfungen wirksam durchgeführt werden.
 - b) die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, damit die EU-Informationssysteme für Grenzen, Migration und Sicherheit möglichst wirksam in den Bereichen

¹⁹ Insbesondere die Maßnahmen 17-19 und 32-25 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2024) 75 final (Anhang von COM/2024/75 final).

Visumbearbeitung, Grenzkontrollen und Rückkehr von Drittstaatsangehörigen eingesetzt werden können.

- c) sicherstellen, dass die für die rechtzeitige und wirksame Einführung des Einreise-/Ausreisesystems sowie des ETIAS notwendige Ausrüstung und die erforderlichen Verfahren und Systeme vorhanden sind, und Informationskampagnen zur Aufklärung von Reisenden und einschlägigen Interessenträgern über die neuen Verfahren durchführen.
4. das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen durch eine intensivere Bekämpfung der **grenzüberschreitenden Kriminalität** im Einklang mit der Empfehlung des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung²⁰ und der Empfehlung der Kommission vom November 2023²¹ gewährleisten, indem sie
- a) Initiativen für die regionale Zusammenarbeit unter Anwendung des Gesamttrouten-Konzepts ins Leben rufen, um auf der Grundlage gemeinsamer Risikoanalysen und einer darauf aufbauenden gemeinsamen Planung verstärkt gemeinsame Maßnahmen durchzuführen.
 - b) die im Rahmen der Globalen Allianz zur Bekämpfung der Migrantenschleusung gemachten Zusagen umsetzen und die dabei ermittelten Arbeitsbereiche unterstützen, um mit wichtigen Partnern entlang der Routen irregulärer Migration verstärkt gegen Schleusernetze und u. a. das Phänomen der digitalen Schleusung vorzugehen.
 - c) eine umfassende Risikoanalyse zur grenzüberschreitenden Kriminalität vornehmen sowie die Lage erfassung verbessern und dazu einerseits die Erkenntnisse und Informationen an den Außengrenzen und innerhalb des Schengen-Raums zu einem (nationalen) Lagebild zusammenführen und andererseits die Zusammenarbeit sowie den Informationsaustausch zwischen den aufgewerteten zentralen Kontaktstellen und mit den nationalen Koordinierungszentren und den Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll in allen Mitgliedstaaten über die Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) ausbauen.
 - d) die an Binnengrenzabschnitten durchgeführten längerfristigen Kontrollen im Einklang mit dem im überarbeiteten Schengener Grenzkodex vorgesehenen neuen verstärkten Rahmen schrittweise abschaffen.
5. zu einer wirksameren Funktionsweise des **gemeinsamen EU-Rückkehrsystems**, das auf einer stärker vernetzten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten basiert, beitragen, indem sie
- a) Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass eine Rückkehrentscheidung oder relevante Teile davon im Falle eines Ersuchens eines Mitgliedstaats um Zusatzinformationen infolge einer Ausschreibung zur Rückkehr im Schengener Informationssystem weitergegeben werden können, insbesondere um die gegenseitige Anerkennung zu erleichtern, die Fluchtgefahr zu bewerten und Drittstaatsangehörige zu identifizieren, u. a. jene, die eine Sicherheitsbedrohung darstellen.

²⁰ Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung (ABl. L 158 vom 13.6.2022, S. 53).

²¹ C(2023) 8139 final.

- b) die freiwillige Rückkehr durch eine kontinuierliche Umsetzung der Strategie für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung aktiv fördern und so die Zahl der Rückkehrer erhöhen, insbesondere durch den Aufbau spezieller Strukturen für Rückkehrberatung und eine EU-weite Unterstützung für die Wiedereingliederung, um die Eigenverantwortung der Rückkehrer zu stärken und Drittstaaten bei der Entwicklung institutioneller, politischer und operativer Rahmen und Strukturen zur Gewährleistung eines auf Eigenverantwortung basierenden, nachhaltigen Rückkehr- und Rückübernahmeverfahrens zu unterstützen.
- c) zu den gezielten Maßnahmen des Rückkehrplans beitragen und dazu u. a. Frontex bei der Schaffung eines Koordinierungssystems unterstützen, das Vorhersehbarkeit gewährleistet und auf einer gemeinsamen Planung der Nutzung der von Frontex geleisteten Unterstützung für die Mitgliedstaaten beruht, um in allen Phasen der Rückkehr Ressourcen besser zu bündeln; diese Planung umfasst auch eine strategischere Nutzung von Frontex-Rückführungsaktionen, insbesondere für die Rückkehr in vorrangige Drittstaaten im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU, und die Förderung der freiwilligen Rückkehr.
- d) über das hochrangige Netz für Rückkehrfragen an den Arbeiten des EU-Rückkehrkoordinators zur Festlegung eines Schengen-Modells für wirksame Rückführungen proaktiv mitwirken, unter anderem durch die Entwicklung wirksamer Leistungsindikatoren und die zügige Umsetzung der Empfehlungen aus der thematischen Schengen-Evaluierung 2024 zur Rückkehr/Rückführung.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*