



Rat der
Europäischen Union

188463/EU XXVII. GP
Eingelangt am 12/06/24

Brüssel, den 16. April 2024
(OR. en)

9012/24

JAI 650
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 63
FRONT 127
IXIM 112
MIGR 176
ASILE 58
ENFOPOL 184
COMIX 185
CORDROGUE 52

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. April 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2024) 173 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 2024

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 173 final.

Anl.: COM(2024) 173 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2024
COM(2024) 173 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 2024

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN
RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN
SCHENGEN-STATUSBERICHT 2024**

Im Jahr 2023 zeigte sich der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Raum“) angesichts einer sich wandelnden geopolitischen Landschaft weiterhin widerstandsfähig, auch wenn er nach wie vor miteinander verknüpften Herausforderungen ausgesetzt ist. Der Schengen-Statusbericht 2024 enthält eine Bestandsaufnahme der wichtigen Entwicklungen des letzten Jahres und bietet einen umfassenden Überblick über den Status des Schengen-Raums. Er spiegelt die wichtigsten Initiativen im Rahmen des derzeitigen Mandats der Kommission zur Stärkung des Schengen-Rahmens wider.

Aufbauend auf den im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten werden in dem Bericht auch vorrangige Bereiche genannt, in denen politische und operative Impulse erforderlich sind, und es werden Bereiche hervorgehoben, in denen eine bessere Anwendung der Schengen-Vorschriften erforderlich ist. Fast 40 Jahre nach Unterzeichnung des Übereinkommens von Schengen ist auch weiterhin ein hohes Maß an grenzüberschreitender Zusammenarbeit wichtig, damit der Schengen-Raum weiterhin zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen und den Bürgern und Bürgerinnen und Unternehmen das Leben erleichtern und sicherer machen kann.

Dieser Bericht¹, mit dem der Schengen-Zyklus 2024–2025 eingeleitet wird, dient als Grundlage für politische Entscheidungen und Folgemaßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Um die Umsetzung der vorrangigen Maßnahmen für den Schengen-Raum zu erleichtern, hat die Kommission zusammen mit diesem Bericht einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für den Schengen-Raum vorgelegt und den Rat ersucht, diesen auf der nächsten Tagung des Schengen-Rates im Juni 2024 anzunehmen.

Insbesondere sind die Einigungen über den Rechtsrahmen, die historischen Schritte zur Vollendung des Schengen-Raums und die Konsolidierung der Verwaltung des Schengen-Systems Bausteine für die Abkehr von einem ständigen Krisenzustand hin zu Vorsorge, Resilienz und kollektiven Maßnahmen, was einen Wendepunkt in unseren gemeinsamen Bemühungen um die Verwaltung des Schengen-Raums darstellt.

¹ Der Schengen-Statusbericht 2024 befasst sich mit der rechtlichen Verpflichtung der Kommission zur Berichterstattung gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates und Artikel 33 des Schengener Grenzkodexes.

1. ERFÜLLUNG UNSERER VERPFLICHTUNGEN FÜR EINEN STÄRKEREN SCHENGEN-RAUM

Nach fast vier Jahrzehnten der Zusammenarbeit hat sich Schengen zum weltweit größten Raum der Freizügigkeit entwickelt. Mit der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzkontrollen mit einer gemeinsamen Außengrenze haben sich die EU-Mitgliedstaaten ehrgeizig darauf geeinigt, **gemeinsam Verantwortung** in einem Konstrukt zu übernehmen, in dem die eigenen Maßnahmen über nationale Interessen hinausgehen und sich auf alle Schengen-Mitglieder auswirken.

Gestärkter Rechtsrahmen

Im Zuge der jüngsten Krisen ist deutlich geworden, wie wichtig es ist, die Resilienz des Schengen-Raums zu stärken. Es wird immer deutlicher, dass ein gut funktionierender Schengen-Raum einen verstärkten gemeinsamen Rechtsrahmen erfordert, um das Gefühl der anhaltenden Krise zu entschärfen und von einseitigen und unkoordinierten Maßnahmen Abstand zu nehmen, die in erster Linie auf das Fehlen wirksamer gemeinsamer Instrumente zurückzuführen sind. Um unserer Verpflichtung zu einem starken und zukunftssicheren Schengen-Raum nachzukommen, wird mit Vereinbarungen über neue Rechtsvorschriften im Rahmen des zweiten Schengen-Zyklus ein neues Kapitel in der Geschichte des Schengen-Raums eingeleitet, um seine Integrität zu wahren.

Die politische Einigung über den überarbeiteten **Schengener Grenzkodex** wird einen Eckpfeiler des Schengen-Raums schützen: den Wegfall der Binnengrenzkontrollen. Die zusätzlichen Garantien und neuen Maßnahmen, einschließlich des Überstellungsverfahrens zur Eindämmung von Sekundärmigration, sollten es den Mitgliedstaaten ermöglichen, auf der Grundlage der Empfehlung² der Kommission von 2023 zur Schengen-Zusammenarbeit ihren Sicherheits- und Migrationsbedenken durch eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit wirksam Rechnung zu tragen. Die neuen Vorschriften werden auch die Koordinierung auf EU-Ebene verbessern, Vorhersehbarkeit gewährleisten und das Instrumentarium verbessern, das zur Verfügung steht, um wirksam auf Herausforderungen an den EU-Außengrenzen zu reagieren, insbesondere in Fällen von Gefahren für die öffentliche Gesundheit³ und in Situationen, in denen Migranten für politische Zwecke instrumentalisiert werden.

Darüber hinaus wurden Fortschritte bei der Sicherung der Luftaußengrenzen erzielt und gleichzeitig mit der politischen Einigung über zwei Verordnungen zur verstärkten Nutzung von **vorab übermittelten Fluggastdaten** (API – Advance Passenger Information) ein schnellerer Flugverkehr ermöglicht. Zum ersten Mal werden die Strafverfolgungsbehörden diese Informationen für ausgewählte Flüge innerhalb der EU einholen können.

Darüber hinaus war die politische Einigung über das **Migrations- und Asylpaket** im Dezember 2023 ein wichtiger Durchbruch, der ebenfalls das reibungslose Funktionieren des

² C(2023) 8139 final.

³ Im Vergleich zur COVID-19-Pandemie ist der Rat beispielsweise befugt, EU-weite vorübergehende Reisebeschränkungen in Fällen weitverbreiteter Gefahren für die öffentliche Gesundheit zu verhängen und gleichzeitig Ausnahmen von den Einreisebeschränkungen für bestimmte Kategorien von Personen zu ermöglichen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie unbedingt notwendige Reisen unternehmen.

Schengen-Raums erheblich unterstützen und stärken wird. Insbesondere wird die neue Screening-Verordnung nach ihrer Annahme einheitliche Vorschriften zur Stärkung der Außengrenzen und zur Erhöhung der Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums in einer Weise vorsehen, die die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte gewährleistet. Der Pakt wird auch die Wirksamkeit der Asyl- und Rückführungsverfahren erhöhen und dadurch unerlaubte Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums eindämmen.

Hinsichtlich des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden werden mit der im Mai 2023 angenommenen **Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden**⁴ und der im Februar 2024 angenommenen **Prüm-II-Verordnung**⁵ über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit bestehende Informationslücken geschlossen sowie die Prävention, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten gefördert.

Darüber hinaus gibt es nun strengere Vorschriften zur Unterstützung des Raums der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit, um zwei zentrale Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität zu bekämpfen. Erstens werden mit der **geänderten Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels**⁶ strengere Instrumente für Strafverfolgungs- und Justizbehörden eingeführt, um neue Formen der Ausbeutung zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen und die Opfer von Menschenhandel zu schützen. Die neuen Rechtsvorschriften gewährleisten eine bessere Koordinierung zwischen den für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständigen Behörden und den Asylbehörden. Zweitens wird die Einigung über die Aktualisierung der **Ein- und Ausfuhrvorschriften über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen**⁷ dazu beitragen, das Risiko der Umgehung von Embargos bei der Ausfuhr von Feuerwaffen für zivile Zwecke zu verringern und die Kontrollen der Einfuhr solcher Feuerwaffen aus Drittländern zu verstärken.

Schließlich müssen die Verhandlungen über die Legislativvorschläge zur Bekämpfung von **Schleuserkriminalität**⁸ noch vorangebracht werden. Die derzeitigen jahrzehntealten Rechtsvorschriften bieten nicht die richtigen Instrumente zur Bekämpfung dieser sich ständig

⁴ Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1).

⁵ Verordnung (EU) 2024/982 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates (Prüm-II-Verordnung) (ABl. L. 2024/982 vom 5.4.2024).

⁶ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1).

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrmaßnahmen für Feuerwaffen, deren wesentliche Komponenten und Munition, zur Umsetzung des Artikels 10 des Protokolls der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (VN-Feuerwaffenprotokoll) (Neufassung) (COM(2022) 480 final).

⁸ COM (2023) 754 und COM (2023) 755.

weiterentwickelnden Kriminalität, und es ist notwendig, die Zusammenarbeit auf EU-Ebene und mit den Mitgliedstaaten zu verstärken. Dazu gehört auch der Vorschlag für eine Verordnung zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten⁹.

⁹ COM (2023) 754.

Auf dem Weg zu einer rechtzeitigen Umsetzung des verstärkten Rahmens

Der aktualisierte Rechtsrahmen, der das Funktionieren des Schengen-Raums untermauert, zeigt eine starke Union im Dienste ihrer Bürgerinnen und Bürger. Nach der formellen Annahme des Legislativpakets wird seine Umsetzung von entscheidender Bedeutung sein, um in den kommenden Jahren einen starken Schengen-Raum aufrechtzuerhalten. Die Kommission wird diese Phase eng koordinieren und überwachen. Es liegt in unserer gemeinsamen Verantwortung, für eine rasche, kohärente und konsequente Umsetzung zu sorgen, insbesondere:

An den Außengrenzen

- Um die wirksame Umsetzung der **Screening-Verordnung** zu gewährleisten, muss jeder Mitgliedstaat mit der Zuweisung von Ressourcen und Kapazitäten beginnen, einschließlich der Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

Interne Maßnahmen

- Nach der Annahme der Änderungen des **Schengener Grenzkodexes** werden die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit dem Schengen-Koordinator einen regionalen Ansatz verfolgen, um die neuen Maßnahmen in den Binnengrenzregionen einzuführen, einschließlich der operativen Vorkehrungen für die Anwendung des Überstellungsverfahrens und der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit, um lang anhaltende Binnengrenzkontrollen schrittweise abzuschaffen.
- Bis Ende des Jahres müssen alle Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die benannte **zentrale Kontaktstelle** – die gemäß der Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden für die Koordinierung und Erleichterung des Informationsaustauschs zuständige zentrale Stelle – einsatzbereit ist und sich aus Mitarbeitern der einschlägigen Strafverfolgungsbehörden zusammensetzt, die ein einheitliches elektronisches Fallbearbeitungssystem verwenden.
- Im Einklang mit der überarbeiteten **Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels** müssen die Mitgliedstaaten das nationale Strafrecht ändern und als ersten Schritt auf dem Weg zur Einrichtung eines europäischen Verweismechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels ihre Verweismechanismen formalisieren.

Vollendung des Schengen-Raums

Während des zweiten Schengen-Zyklus trat **Kroatien** dem Schengen-Raum bei. Im vergangenen Jahr begrüßte Kroatien rund zwei Millionen mehr Touristen als noch im Jahr 2022¹⁰, wodurch seine Volkswirtschaft gestärkt wurde, da der Tourismus 20 % des kroatischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmacht. Die Aufnahme Kroatiens in den Schengen-Raum hat auch die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Ungarn, Italien und

¹⁰ Kroatisches Fremdenverkehrsamt: CROATIA VISITED BY 20.6 MILLION TOURISTS IN 2023, Pressemitteilung, 3.1.2024: <https://www.htz.hr/en-GB/press/press-releases/croatia-visited-206-million-tourists-2023>.

Slowenien erleichtert. Zwischen Dezember 2023 und Februar 2024 wurde Kroatien der ersten regelmäßigen Schengen-Evaluierung unterzogen, aus der hervorgeht, dass die operativen Arbeiten zur Bekämpfung von Sekundärmigration und grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten intensiviert wurden, wobei die Zahl der gemeinsamen Patrouillen an der Grenze zu Slowenien¹¹ erheblich zugenommen hat. Die Umlenkung der Migrationsströme auf der Westbalkanroute und die Zunahme der irregulären Einreisen an seiner Grenze zu Bosnien und Herzegowina erfordern jedoch stärkere Anstrengungen, um Schleusernetze zu zerschlagen und die Grenzüberwachung weiter zu verbessern.

Als Meilenstein des Schengen-Zyklus 2023–2024 hat der Rat im Dezember 2023 einen seit Langem erwarteten Beschluss¹² über die Aufnahme **Bulgariens und Rumäniens** in den Schengen-Raum gefasst. Dies ist das Ergebnis des kontinuierlichen Beitrags Bulgariens und Rumäniens zu einem voll funktionsfähigen Schengen-Raum, wie bei zahlreichen Gelegenheiten gezeigt wurde.¹³ Seit dem 31. März 2024 sind Bulgarien und Rumänien neue Mitglieder des Schengen-Raums, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden. In einer ersten Phase wurden die Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen aufgehoben.

Um den Schutz der **Außengrenzen** als Schengen-Staaten zu verstärken, haben beide Mitgliedstaaten mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) vereinbart, die Präsenz der ständigen Reserve zu erhöhen. In den letzten Monaten hat die Agentur damit begonnen, die Entsendung von Beamten der ständigen Reserve an die bulgarisch-türkische Grenze zu verdreifachen, und auch ihre Präsenz an der bulgarischen und der rumänischen Grenze zu Serbien erhöht. Die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der im März 2024 ins Leben gerufenen **Kooperationsrahmen**¹⁴ führt bereits zu positiven Ergebnissen, und die von der Kommission eingeleitete neue spezifische Finanzierungsmaßnahme in Höhe von 85 Mio. EUR wird ebenfalls die Fähigkeiten an den Außengrenzen verbessern. Um die künftige Aufhebung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen vorzubereiten, wurde die polizeiliche Zusammenarbeit in der Region durch die Einrichtung einer **regionalen Kooperationsinitiative** nach dem Gesamtrouten-Konzept verstärkt, an der auch Griechenland, Österreich, die Slowakei und Ungarn beteiligt sind. Ziel ist es, auf der Grundlage gemeinsamer Risikoanalysen einen gemeinsamen jährlichen Planungsmechanismus mit konkreten Maßnahmen zu schaffen. Der Schengen-Koordinator wird diese Initiative, die von den beteiligten Mitgliedstaaten nach dem Rotationsprinzip koordiniert wird, weiterhin unterstützen. Die Kommission wird der Ratspräsidentschaft

¹¹ Im Jahr 2023 stiegen die gemeinsamen Patrouillen zwischen Kroatien und Slowenien von 437 im Jahr 2022 auf 864.

¹² Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Bulgarien und in Rumänien.

¹³ Im November 2023 koordinierte die Kommission im Einvernehmen mit Bulgarien eine ergänzende und freiwillige Erkundungsmission. Diese ergänzende Erkundungsmission lieferte aktuelle und zusätzliche Informationen über die Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch Bulgarien unter Berücksichtigung der Ergebnisse der beiden vorangegangenen Missionen. Ratsdokument 16090/23.

¹⁴ „Bulgarien und Rumänien verstärken Zusammenarbeit bei Grenz- und Migrationsmanagement“, März 2024, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1283.

weiterhin jede notwendige Unterstützung zukommen lassen, damit 2024 ein Beschluss über die Aufhebung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen gefasst werden kann.

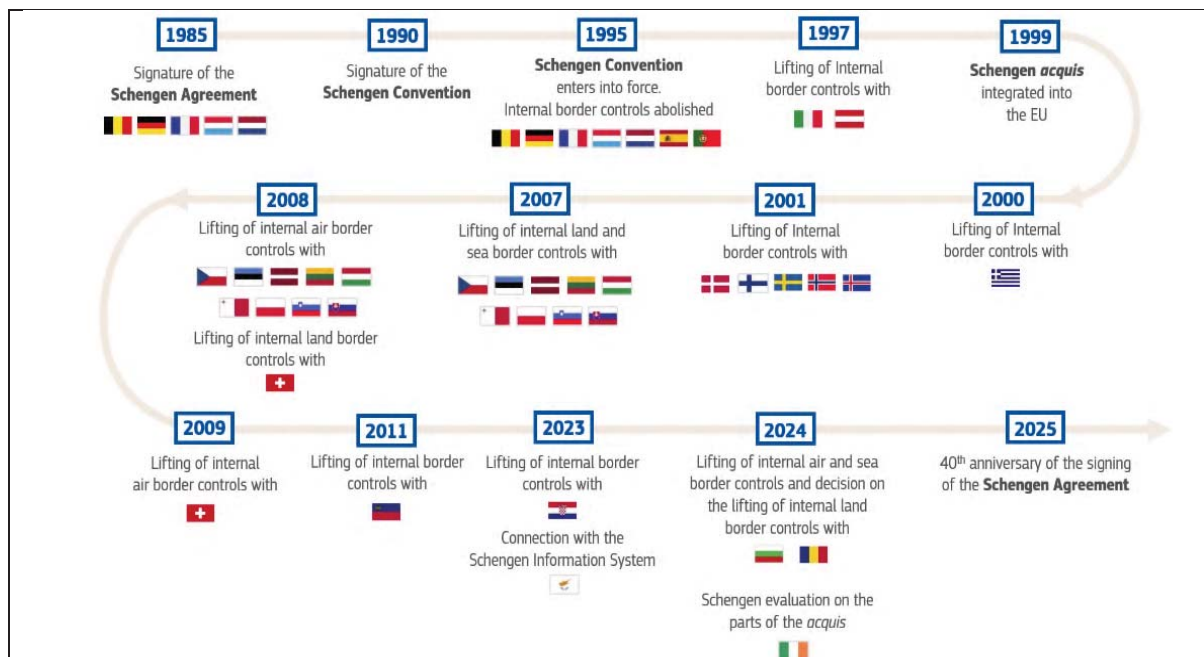
Ein rascher Informationsaustausch ist ein Eckpfeiler der Schengen-Integration, insbesondere für diejenigen Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden. Aufgrund seiner geografischen Lage hat die Anbindung **Zyperns** an das Schengener Informationssystem im Juli 2023 die Sicherheit in Europa erheblich erhöht.¹⁵ Bis Februar 2024 verfügte Zypern über 12 000 aktive Ausschreibungen im System, und die zyprischen Behörden führten rund 21 Millionen Suchanfragen durch, die zur Ermittlung von Sicherheitsbedrohungen führten und außerdem dazu beitrugen, etwa 30 vermisste Personen ausfindig zu machen. Die im Jahr 2023 durchgeführte Schengen-Evaluierung hat ergeben, dass das System gut in die Grenz-, Migrations- und Strafverfolgungsverfahren in Zypern integriert ist, obgleich weitere Anstrengungen erforderlich sind, um alle verfügbaren Funktionen voll auszuschöpfen. Wichtige Schritte wurden auch hinsichtlich der Aufnahme **Irlands** in den Schengen-Raum unternommen, was die Teile des Schengen-Besitzstands anbelangt, deren Anwendung es beantragte, darunter die polizeiliche Zusammenarbeit, das Schengener Informationssystem, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit im Drogenbereich und Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Die Schengen-Evaluierung des verbleibenden Besitzstands, dessen Anwendung Irland beantragt hat¹⁶, wird im zweiten Halbjahr 2024 abgeschlossen.

Vollendung des Schengen-Raums

Ein weiter und geeinter Schengen-Raum ist eine treibende Kraft für Stabilität und Wohlstand auf dem gesamten Kontinent. Die Vollendung des Schengen-Raums ist eine der Hauptprioritäten dieser Kommission. Die erste Erweiterung seit mehr als zehn Jahren mit Kroatien und der im Jahr 2023 getroffene Beschluss über die Aufhebung der Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien sind ein Beleg für diese Verpflichtung.

¹⁵ Seit der Anbindung Zyperns an das Schengener Informationssystem wurden rund 20 gesuchte Personen auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls festgenommen, von denen etwa drei Viertel bereits an den eingebenden Mitgliedstaat übergeben wurden.

¹⁶ Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Zusammenarbeit im Drogenbereich und Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens, in dem die Verpflichtungen von Beförderungsunternehmern festgelegt sind, die Drittstaatsangehörige befördern, denen die Einreise verweigert wird.



Nächste Schritte:

- Nun muss der Rat einen endgültigen Beschluss fassen und einen angemessenen Zeitpunkt für die Aufhebung der Kontrollen an den **Landbinnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien** festlegen.
- Sobald die laufende Schengen-Evaluierung bestätigt, dass **Irland** bereit ist, die Teile des Besitzstands umzusetzen, deren Anwendung es beantragt hat, wird der Rat in der Lage sein, einen einstimmigen Beschluss zu fassen.
- Im Anschluss an die Schengen-Evaluierungen **Zyperns** in allen Politikbereichen überwacht die Kommission die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen und wird diesbezüglich die erforderlichen Kontrollbesuche durchführen. Parallel dazu wird die Kommission unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Landes weiterhin mit den zyprischen Behörden an der weiteren Integration in den Schengen-Raum arbeiten.

2. AUF DEM WEG ZU EINEM INTEGRIERTEN RAHMEN FÜR DIE VERWALTUNG DES SCHENGEN-RAUMS

Wie Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2023 betonte, erfordern gemeinsame Herausforderungen ein einheitliches Handeln.¹⁷ In den letzten Jahren hat der Schengen-Raum stets bewiesen, dass er durch einen koordinierten europäischen Ansatz ein hohes Schutzniveau bieten kann. 2023 entwickelte sich der **Schengen-Rat** zu einer Plattform zur Koordinierung einer gemeinsamen Reaktion auf gemeinsame Herausforderungen, die sich auf die Schengen-Mitglieder und den gesamten Schengen-Raum auswirken.

¹⁷ Rede zur Lage der Union, 13. September 2023.

Politische Koordinierung auf EU-Ebene mit verstärkten Instrumenten

Im Einklang mit den vom Schengen-Rat im Juni 2023 festgelegten Prioritäten wurden die Instrumente des **Schengen-Zyklus** gestärkt, um die rechtzeitige Ermittlung von Risiken und Mängeln, die sich auf die Stabilität des Schengen-Raums auswirken, zu verbessern und einen höheren Umsetzungsgrad zu fördern. Diese gemeinsamen Anstrengungen haben zu einem **gestärkten Mandat** des Schengen-Rates geführt und damit die Voraussetzungen für wirksamere gemeinsame Reaktionen geschaffen.

Insbesondere wurden im **Schengen-Barometer+**, das die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen zunehmend integriert, wirksamer Probleme ermittelt, die einer gemeinsamen Reaktion bedürfen. So förderte beispielsweise die Aufdeckung des Missbrauchs des Asylsystems durch von der Visumpflicht befreite Staatsangehörige die Überarbeitung des Visa-Aussetzungsmechanismus, und die Erkenntnisse über die Herausforderungen im Bereich der Rückkehr/Rückführung trugen zu den laufenden Überlegungen darüber bei, wie die Wirksamkeit dauerhafter Rückkehr/Rückführung durch die Förderung eines europäischen Ansatzes erhöht werden kann. Ebenso haben die Ergebnisse der ersten thematischen Evaluierung zum Drogenhandel und die Feststellung schwerwiegender Mängel bei der Durchführung von Grenzkontrollen zu konkreten Abhilfemaßnahmen geführt.

Schließung der Lücken im Lagebild der EU

Das **Schengen-Barometer+** hat durch die Zusammenführung der auf EU-Ebene verfügbaren Daten und Erkenntnisse zur Entwicklung des Lagebilds der EU beigetragen. Die **verfügbaren Daten sind** jedoch aufgrund der geringen Datenqualität und der unzureichenden umfassenden Analyse auf nationaler und EU-Ebene **nach wie vor unvollständig und fragmentiert**.

Im Schengen-Zyklus 2024–2025 wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Agenturen für Justiz und Inneres und den Mitgliedstaaten weiter auf vollständigere und qualitativere Daten und Analysen hinarbeiten. Es ist notwendig, die fehlenden Verbindungen zwischen zusammenhängenden Daten herzustellen, deren Fehlen die Entscheidungsfähigkeit der Grenz-, Migrations- und Sicherheitsbehörden beeinträchtigt und eine Sicherheitslücke darstellt. Darüber hinaus fordert die Kommission die Agenturen auf, die **gemeinsamen Analysen** bei bereichsübergreifenden Themen zu verstärken und dabei auf einen verbesserten Informationsaustausch untereinander aufzubauen und alle relevanten Informationen einzubeziehen.

Die **verstärkten IT-Großsysteme** werden zusammen mit den neuen Systemen und den Interoperabilitätsinstrumenten von entscheidender Bedeutung sein, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Ihre rechtzeitige Einrichtung ist eine Priorität. Ebenso müssen die Arbeiten zur Einrichtung des zentralen Speichers für Berichte und Statistiken beschleunigt werden, der die automatische Generierung systemübergreifender statistischer Daten und analytischer Berichte ermöglicht.

Nationale Verwaltung

Eine nachhaltige mehrschichtige Verwaltung des Schengen-Raums beruht auf **soliden nationalen Strukturen in den Mitgliedstaaten**, die ein hohes Maß an Koordinierung aller relevanten Akteure gewährleisten und wirksam zu einem nahtlosen Zusammenspiel zwischen der nationalen Ebene und der EU-Ebene beitragen, um eine kohärente Umsetzung der Schengen-Architektur zu gewährleisten.

Auf nationaler Ebene wiesen die Schengen-Evaluierungen 2023 auf unterschiedliche Koordinierungsstrukturen, Strategien und Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der Schengen-Anforderungen in die Praxis hin. Während einige Mitgliedstaaten Strukturen und Verfahren zur Koordinierung der Verwaltung des Schengen-Systems eingerichtet haben, fehlt es in anderen Mitgliedstaaten nach wie vor an einer zentralen Koordinierungsstelle. Außerdem wird nicht auf alle relevanten Bereiche ein einheitliches Risikoanalysemodell¹⁸ angewandt. Diese Mängel hindern die Mitgliedstaaten daran, ein ganzheitliches nationales Lagebild zu erstellen, was ihr Verständnis des bestehenden und sich ergebenden Gesamtbedarfs einschränkt. Im aktuellen Lagebild werden auch die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Themen wie der grenzüberschreitenden Kriminalität und dem Grenzmanagement außer Acht gelassen. In mehreren Mitgliedstaaten werden diese Themen getrennt behandelt, wodurch sich die Grenzverfahren auf eine reine Migrationssteuerung beschränken.

Schwache nationale Verwaltungsstrukturen behindern die wirksame Umsetzung **strategischer Instrumente und Prozesse**, insbesondere die Entwicklung nationaler Kapazitäten und die Notfallplanung. Sie behindern auch die wirksame Abstimmung nationaler und europäischer Strategien, was sich auf die Fähigkeit auswirkt, europäische Prioritäten auf nationaler Ebene umzusetzen. Schließlich hindert die Fragmentierung die Mitgliedstaaten daran, von EU-Initiativen im Schengen-Rat zu profitieren und diese weiterzuverfolgen.

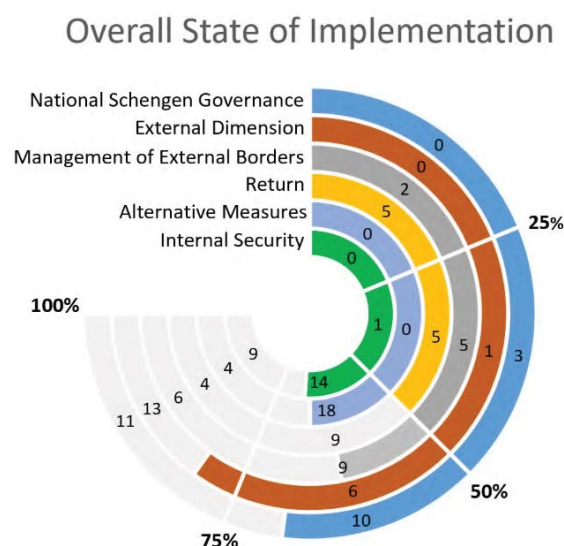
Nach der Verabschiedung des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das europäische integrierte Grenzmanagement durch die Kommission im März 2023 überarbeitete Frontex die technische und operative Strategie und stellte Schulungen und technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Überarbeitung ihrer nationalen Strategien bereit. Die Kommission wird in Kürze die von den Mitgliedstaaten aktualisierten Strategien unter Berücksichtigung der Ergebnisse der 2019 durchgeführten thematischen Evaluierung zum integrierten europäischen Grenzmanagement überprüfen. Ein ähnlicher Ansatz ist im Bereich der inneren Sicherheit erforderlich, da die jüngsten Schengen-Evaluierungen ergeben haben, dass die nationalen Strategien für die innere Sicherheit nicht immer auf die Prioritäten der EU und die Strategien im Zusammenhang mit der inneren Sicherheit abgestimmt sind.

Eine verbesserte nationale Verwaltung wird den Weg für eine stärkere Umsetzung der Schengen-Vorschriften durch mehr Mitwirkung und Koordinierung ebnen. Alle Rechtsvorschriften sind nur so gut wie ihre wirksame Umsetzung, und der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Schutzfaktor. Um die Lücke zwischen operativer und politischer Ebene zu schließen, führte

¹⁸ Im Einklang mit dem Gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell (CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Model).

die Kommission 2023 **neue umfassende Schengen-Evaluierungen** durch, die zu länderspezifischen Berichten führten. Im Einklang mit den neuen Strategieberichten, in denen die Synergien zwischen allen Schengen-Politikbereichen zum Ausdruck kommen, hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Jahr 2023 eine gemeinsame und objektive Methodik für das **Schengen-Scoreboard** festgelegt. Im Schengen-Scoreboard wird der Stand der Umsetzung der Empfehlungen, die sich aus den Schengen-Evaluierungen ergeben, dargestellt. Es misst die Fortschritte, die in der Folgephase der Schengen-Evaluierungen erzielt wurden. Indem es diesen ganzheitlichen und integrierten Überblick verschafft¹⁹, ermöglicht es Umsetzungslücken zu ermitteln, auf die die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen konzentrieren müssen.

Aus den einzelnen **Schengen-Scoreboards für 2024** ging hervor, dass die Mitgliedstaaten insgesamt wirksame Maßnahmen zur Umsetzung von Abhilfemaßnahmen ergriffen haben, um den Empfehlungen aus den Schengen-Evaluierungen nachzukommen, obgleich diese nur langsam umgesetzt werden. Im Durchschnitt liegt der Umsetzungsgrad zwischen 48 % und 80 %, wobei die meisten Mitgliedstaaten über 50 % erreichen. Die Fortschritte in den sechs verschiedenen Bereichen, die im Scoreboard gemessen werden, variieren. In einigen Bereichen wie der inneren Sicherheit und der polizeilichen Zusammenarbeit weisen die Mitgliedstaaten einen ähnlichen Umsetzungsstand auf, was auf ähnliche Herausforderungen bei der Anwendung der Schengen-Vorschriften hindeutet, wobei die meisten von ihnen zwischen 50 % und 75 % liegen. In anderen Bereichen, insbesondere beim Außengrenzenmanagement und bei der Rückkehr/Rückführung, sind die Abhilfemaßnahmen jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, und in vielen Fällen bleiben erhebliche Mängel unverändert bestehen (siehe **Anhang 1**).



¹⁹ Die Ergebnisse des ersten und zweiten Schengen-Evaluierungszyklus sind auf zweihundert Berichte verteilt, aus denen sich mehr als 5 000 Empfehlungen ergeben.

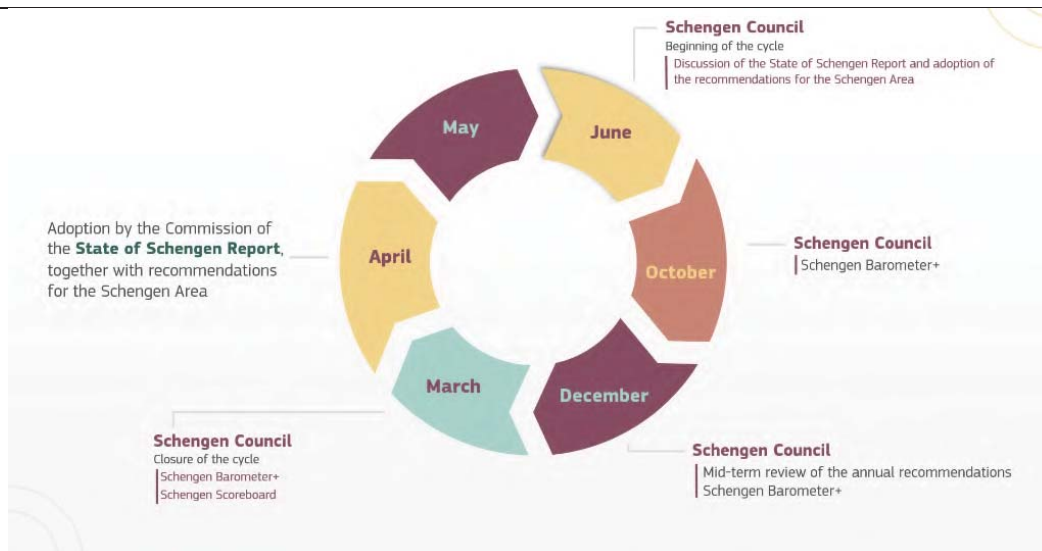
Im Rahmen des neuen Ansatzes des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus steht der **Schengen-Koordinator** in Kontakt mit den Mitgliedstaaten, um die Umsetzung der im Schengen-Scoreboard dargestellten Schengen-Prioritäten zu unterstützen. Dies trägt zur Stärkung der nationalen Verwaltung bei, wie die jüngsten Besuche in Litauen, Finnland, Lettland und Island gezeigt haben.

Schengen-Zyklus 2024–2025

Während des Schengen-Zyklus 2024–2025 sollten sich die Bemühungen darauf konzentrieren, eine solide Vorbereitung der Tagungen des Schengen-Rates durch verbesserte Arbeitsmethoden sicherzustellen. Das erste Arbeitsprogramm des Schengen-Rates, das vom belgischen Vorsitz aufgestellt wurde, ist ein wichtiger Schritt hin zu einem stabileren Schengen-Zyklus. Die bereichsübergreifenden Themen, die sich aus dem Schengen-Evaluierungsmechanismus ergeben und die in den neuen Länderberichten zur Schengen-Evaluierung ermittelt wurden, müssen besser in die Vorbereitung und Nachbereitung der Ratstagungen einbezogen werden.

Aufbauend auf den 2023 erzielten Fortschritten bei der Konsolidierung der Verwaltung des Schengen-Systems muss dieser Rahmen gestärkt werden, um die Festlegung und Weiterverfolgung der gemeinsamen Prioritäten für den Schengen-Raum durch mehr Mitwirkung aller Mitgliedstaaten und mehr Verantwortung auf EU-Ebene zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, wird dem Schengen-Statusbericht 2024 ein **Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für den Schengen-Raum** für den Schengen-Zyklus 2024–2025 beigefügt. Dieser strukturierte Rahmen wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre individuellen Anstrengungen durch koordinierte und gemeinsame Maßnahmen im Rahmen des Schengen-Rates zu ergänzen, und wird außerdem eine genaue Überwachung der Fortschritte erleichtern, um einen hohen Umsetzungsgrad der Schengen-Vorschriften sicherzustellen. Dadurch wird die Fähigkeit des Schengen-Zyklus, durch individuelle und kollektive Maßnahmen Veränderungen herbeizuführen, maximiert.

²⁰ Mit dem aggregierten Schengen-Scoreboard wird die Gesamtumsetzung der sich aus den Schengen-Evaluierungen ergebenden Empfehlungen für alle Schengen-Mitgliedstaaten bewertet und veranschaulicht. Entsprechend der im Dezember 2023 mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Methodik ist es in sechs politische Dimensionen gegliedert, die jeweils Schlüsselaspekte für das wirksame Funktionieren des Schengen-Raums betreffen: Die nationale Verwaltung des Schengen-Systems, die externe Dimension, das Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführungen, alternative Maßnahmen zu Kontrollen an den Binnengrenzen und innere Sicherheit. Auf der Grundlage der einzelnen Schengen-Scoreboards, die den Mitgliedstaaten Werte zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen zuordnen, veranschaulicht die Darstellung den Mittelwert pro Dimension in allen Mitgliedstaaten (durch farbige Balken dargestellt) und zeigt auf, wie die Werte der Mitgliedstaaten innerhalb der einzelnen Dimensionen über die Quartile verteilt sind (angegeben durch die Anzahl der Mitgliedstaaten in jedem Quartil). So erreicht beispielsweise die Dimension „Innere Sicherheit“ einen Gesamtwert von 68 %. Innerhalb dieser Dimension erreichen neun Mitgliedstaaten Werte von 75 % oder mehr, 14 liegen zwischen 50 % und 74 %, und ein Mitgliedstaat verzeichnet einen Wert zwischen 25 % und 49 %.



Nächste Schritte:

- Annahme des Vorschlags der Kommission für eine Empfehlung des Rates für den Zeitraum 2024–2025 durch den Rat und wirksame Überwachung ihrer Umsetzung.
- Zeitnahe Weiterverfolgung der Ergebnisse der Schengen-Scoreboards 2024 mit Unterstützung des Schengen-Koordinators.
- Solide Vorbereitung und Nachbereitung der Tagungen des Schengen-Rates durch verbesserte Arbeitsmethoden und Optimierung der Instrumente des Schengen-Zyklus.
- Angesichts der entscheidenden Rolle der Agenturen im Bereich Justiz und Inneres bei der Umsetzung der Prioritäten des Schengen-Zyklus sollte der Schengen-Rat seine politischen Leitlinien für operative Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Schengen-Prioritäten und zur Gewährleistung der erforderlichen Synergien verstärken.

Zur Unterstützung der Umsetzung der Prioritäten für den Schengen-Raum und unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten während des Konsultationsprozesses vorgelegten Vorschläge könnte 2025 eine der folgenden **thematischen Evaluierungen** durchgeführt werden:

1. Bewertung von Verfahren und Instrumenten zur Unterstützung eines **gemeinsamen Lagebewusstseins** für Grenzen, Migration und Sicherheit auf der Grundlage eines verbesserten Informationsmanagements, für einen widerstandsfähigeren Schengen-Raum.
2. Ermittlung gemeinsamer Lösungen zur Überwindung der mit **Identitäts- und Dokumentenbetrug** verbundenen Risiken.
3. Kapazitäten und Verfahren zur Bewältigung von **Sicherheitsrisiken** im Zusammenhang mit irregulärer Migration, mit besonderem Schwerpunkt auf Schleuserkriminalität und das Einschleusen von Terroristen.

3. VERBESSERUNG UNSERER VORSORGE FÜR WIDERSTANDSFÄHIGE AUßENGRENZEN

Die **irreguläre Migration** war 2023 nach wie vor eine gemeinsame Herausforderung, auch wenn die Zahl der irregulären Grenzübertritte nur ein Fünftel des Niveaus von 2015 ausmachte. Während auf der Westbalkanroute ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen war, waren die Ankünfte auf dem Seeweg in Italien und auf den kanarischen und den griechischen Inseln besonders hoch. Spannungen in der unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus in Verbindung mit den Auswirkungen der sozialen, wirtschaftlichen und klimatischen Instabilität werden den Migrationsdruck in den Schengen-Raum wahrscheinlich erhöhen. Der anhaltende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat Millionen Menschen gezwungen, in Europa Zuflucht zu suchen, wodurch die Kapazitäten in den Mitgliedstaaten weiter belastet werden. An der östlichen Landgrenze wurde erneut eine von Russland organisierte Instrumentalisierung von Migranten beobachtet. Die Instrumentalisierung von Migranten und andere hybride Bedrohungen, einschließlich der Gefahr einer Störung der Widerstandsfähigkeit grenzüberschreitender kritischer Infrastrukturen, können die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung des Schengen-Raums weiter beeinträchtigen.

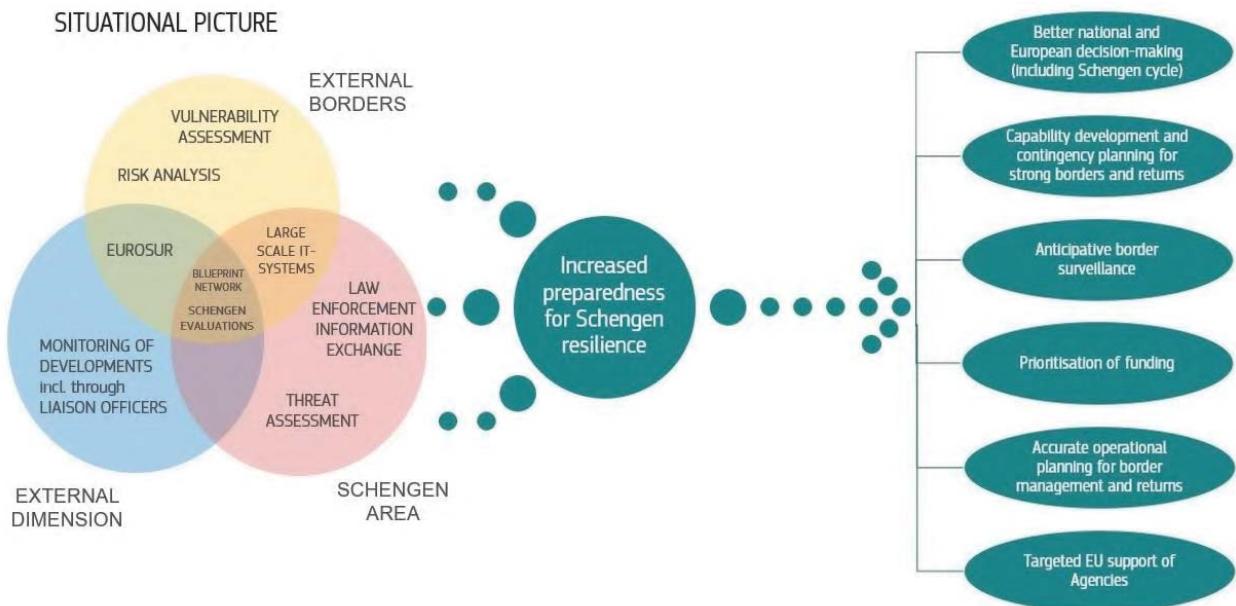
Darüber hinaus gibt es große Bedenken in Bezug auf **grenzüberschreitende Kriminalität** und kriminelle Netzwerke, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten weiterhin für Menschenhandel und Schleuserkriminalität nutzen.

Die internationale Zusammenarbeit im Zusammenhang mit globalen Sicherheitsbedrohungen ist wichtiger denn je. Da die Schleuserkriminalität zum Verlust vieler Menschenleben auf See und zu einem Anstieg der Zahl unerlaubter Einreisen in und unerlaubter Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums in Verbindung mit Schleusungen führt, hat die Kommission im November 2023 eine **Globale Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** ins Leben gerufen. Ziel ist es, eine neue Ära der internationalen Zusammenarbeit zu eröffnen, wobei der Schwerpunkt auf der Prävention von und Reaktion auf Schleuserkriminalität liegt und Alternativen zur irregulären Migration als Abschreckung gegen Schleuserkriminalität angeboten werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat 2023 wiederholt²¹ betont, dass ein umfassender und koordinierter Ansatz für die Vorsorge und Krisenreaktion der EU eine wichtige politische Priorität darstellt. Dies ist für einen funktionierenden Schengen-Raum von wesentlicher Bedeutung. Das Lagebild des Schengen-Raums stützt sich auf Erkenntnisse aus verschiedenen Quellen an den Außengrenzen, aus Drittstaaten und innerhalb des Schengen-Raums. Es ist notwendig, die Bereitstellung und den Austausch von Informationen zu optimieren, eine gründliche und solide Risikoanalyse durchzuführen und die operativen Reaktionen rechtzeitig anzupassen. Dadurch wird der Schengen-Raum besser darauf vorbereitet, gemeinsame Herausforderungen wirksam zu bewältigen, was ihn

²¹ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (9. Februar 2023), Tagung des Europäischen Rates (23. März 2023), Tagung des Europäischen Rates (29./30. Juni 2023), Tagung des Europäischen Rates (26./27. Oktober 2023) und Tagung des Europäischen Rates (14./15. Dezember 2023).

widerstandsfähiger macht, unter anderem durch eine bessere Verknüpfung zwischen der strategischen und der operativen Dimension.



Schlüsselfaktoren, die das Lagebild der EU beeinflussen, und ihre Auswirkungen auf europäische und nationale Prozesse

Externe Dimension des Informationsbilds der EU: von der Reaktion zur Prävention

Um die EU für eine Welt im Wandel zu wappnen, sind ständige Wachsamkeit und Anpassung erforderlich. Die Resilienz und Vorsorge des Schengen-Raums stützt sich auf ein Informationsbild, das auf einem eingehenden Verständnis der globalen Entwicklungen, Bedrohungen und sich abzeichnenden Herausforderungen in Drittländern beruht. Die in Drittstaaten entsandten europäischen und nationalen **Verbindungsbeamten** spielen eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung aktueller Informationen über Entwicklungen und sich abzeichnende Herausforderungen. Sie erheben Informationen, analysieren sie, tauschen sie aus und unterstützen die Mitgliedstaaten bei der nationalen und gemeinsamen Entscheidungsfindung in Fragen des Grenzmanagements, der Einwanderung und der Sicherheit. Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2023 haben jedoch gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten die Informationen der von anderen Mitgliedstaaten entsandten Beamten nicht effizient nutzen und ihnen somit wichtige Erkenntnisse fehlen. Gleichzeitig werden vorrangige Länder, die auf EU-Ebene relevant sind, nicht wirksam abgedeckt, und die Mandate der nationalen Verbindungsbeamten unterscheiden sich stark und reichen von allgemeinen bis zu besonderen Mandaten. Darüber hinaus ist die Methodik zur Erhebung von Informationen fragmentiert, und die lokalen Netze werden nicht in vollem Umfang genutzt, was zu Lücken im Informationsbild der EU führt.²² Außerdem gibt es einen begrenzten Informationsaustausch bei bereichsübergreifenden Themen zwischen Beamten, die im Bereich Grenzen und Migration eingesetzt werden, und Beamten für Sicherheitsfragen.

²² Rund 20 % der nationalen Verbindungsbeamten sind auf der gemeinsamen Plattform für den Informationsaustausch registriert.

Um diese Mängel zu beheben, müssen Entsendungen europäischer und nationaler Verbindungsbeamter in vorrangige Drittländer eng koordiniert werden, damit Risiken in diesen Ländern rechtzeitig erkannt werden können. Um ihr volles Potenzial auszuschöpfen, sollten Verbindungsbeamte strategisch eingesetzt werden, indem Orte, Mandate und Berichtspflichten erfasst und optimiert werden. Dadurch wird ihr Wert maximiert, die Prioritäten der EU werden unterstützt und Überschneidungen werden vermieden. Darüber hinaus müssen die bestehenden Netze von Verbindungsbeamten unter dem Dach der EU-Delegationen in vorrangigen Drittländern gestärkt werden, um eine integrierte Analyse mit anschließender operativer Reaktion zu gewährleisten. So könnten Lücken geschlossen, die politische Steuerung verbessert und das verstreute strategische und operative Bewusstsein für wirksamere Grenzmanagement-, Einwanderungs- und Sicherheitsmaßnahmen gebündelt werden. Verbindungsbeamte und in Drittstaaten entsandtes Personal tragen durch ihre operativen Tätigkeiten auch dazu bei, irreguläre Migration und Sicherheitsrisiken zu verhindern.



Anwesenheit von EU-Verbindungsbeamten in Drittländern²³

²³ Derzeit gibt es elf europäische Verbindungsbeamte für Migration (EMLO – European Migration Liaison Officers) in elf Drittländern; neun Europäische Verbindungsbeamte für Rückkehrfragen (EURLO – European Return Liaison Officers) decken 13 Drittländer ab, und das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO – Immigration Liaison Officers) besteht aus fast 472 Verbindungsbeamten, die in mehr als 100 Länder entsandt sind. Die Entsendung von Frontex-Verbindungsbeamten (FLO – Frontex Liaison Officers) in Drittstaaten betrifft insgesamt 15 Länder. Europol hat einen abgestellten Beamten in Moldau. Die EUAA verfügt nur über Personal für langfristige Missionen, d. h. im westlichen Balkan; es ist jedoch ein Verbindungsbeamter in Ägypten vorgesehen. Eurojust hat elf Verbindungsstaatsanwälte aus Drittstaaten.

Frontex hat Verbindungsbeamte entsandt²⁴, und die Union hat eine Reihe von Statusvereinbarungen²⁵ mit Drittstaaten unterzeichnet, die Frontex operative Tätigkeiten in deren Hoheitsgebiet mit Exekutivbefugnissen ermöglichen. Diese Vereinbarungen haben auch zur Entsendung von Beamten der ständigen Reserve und zur Bereitstellung technischer und operativer Unterstützung an der Grenze zwischen Drittländern geführt. Im vergangenen Jahr hat die Agentur ihre Unterstützung für Grenzkontrolltätigkeiten durch eine neue Generation von Statusvereinbarungen mit Albanien, Moldau, Montenegro und Nordmazedonien verstärkt, die Grundrechtsgarantien enthalten. Auch mit Serbien und Bosnien und Herzegowina sollten umgehend neue Abkommen geschlossen werden. Die Agentur hat auch mehrere Arbeitsvereinbarungen²⁶ mit Behörden von Drittländern unterzeichnet, um den Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen. Diese operative Unterstützung muss jedoch in vollem Umfang genutzt werden, insbesondere um sicherzustellen, dass die erforderlichen Statusvereinbarungen und Arbeitsvereinbarungen mit wichtigen Herkunfts- oder Transitländern der Migration in die EU geschlossen werden, wie in der Evaluierung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache²⁷ hervorgehoben wurde. Während des Schengen-Zyklus 2024–2025 ist es notwendig, die Synergien mit anderen Anstrengungen der EU in den betreffenden Drittländern zu verstärken und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich diese Länder an diesen Vereinbarungen beteiligen können.

Zusammen mit einer verstärkten und strategischeren Präsenz Europas in Drittländern ist die gemeinsame **Visumpolitik** der EU ein wichtiges Instrument für die Zusammenarbeit der Union mit Partnerländern und spielt neben der Erleichterung von Reisen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Sicherheitsrisiken und Risiken irregulärer Migration. Insbesondere ermöglicht der Visa-Aussetzungsmechanismus die Überwachung von Bereichen, in denen die Union aufgrund des Missbrauchs der Regelungen für visumfreies Reisen möglicherweise mit Risiken konfrontiert ist. Dazu gehören der hohe Anteil der Asylanträge von Staatsangehörigen visumfreier Drittländer²⁸, die eine erhebliche Belastung für die nationalen Asyl- und Rückkehrsysteme darstellen, sowie die Risiken im Zusammenhang mit Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren und die mangelnde Abstimmung zwischen der EU-Visumpolitik und der Visumpolitik bestimmter Drittländer. Um diesen Risiken zu begegnen, hat die Kommission einen **Vorschlag zur Überarbeitung des Visa-Aussetzungsmechanismus**²⁹ vorgelegt. Darin sind neue Gründe für die Aussetzung der

²⁴ In der Türkei (mit Sitz in Ankara), im Westbalkan (mit Sitz in Belgrad), für Serbien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro, und in Tirana (mit Sitz in Tirana, für Albanien, Nordmazedonien und Kosovo*), Westafrika – Niger (mit Sitz in Niamey) und Senegal (mit Sitz in Dakar, für Gambia und Mauretanien), Östliche Partnerschaft (mit Sitz vorübergehend in Chisinau, für Moldau, die Ukraine, Georgien, Armenien und Aserbaidschan).

²⁵ Albanien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

²⁶ Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kanada, Kap Verde, Kosovo, Moldau, Montenegro, Nigeria, Nordmazedonien, Russland, Serbien, Türkei, Ukraine, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika und Russland und Belarus (letztere sind ausgesetzt).

²⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, einschließlich einer Überprüfung der ständigen Reserve (COM(2024) 75 final).

²⁸ Zwischen 2015 und September 2023 wurden mehr als eine Million Asylanträge von Staatsangehörigen visumfreier Drittländer gestellt, was 17 % aller Asylanträge entspricht. 2023 wurden 23 % der Asylanträge von Staatsangehörigen visumfreier Drittländer gestellt.

²⁹ COM(2023) 642 final.

Regelungen für visumfreies Reisen sowie flexiblere Schwellenwerte für die Auslösung des Aussetzungsmechanismus vorgesehen. Die Verhandlungen über den Vorschlag sind im Gange. Die Kommission begrüßt die allgemeine Vorgehensweise des Rates und fordert die gesetzgebenden Organe auf, bei diesem wichtigen Dossier rasch voranzukommen. Parallel dazu wird die Kommission im Zusammenhang mit Migrations- und Sicherheitsherausforderungen weiterhin über visumfreie Drittländer berichten.

Wirksame Kontrolle der Außengrenzen

Die Resilienz des Schengen-Raums beruht auf einem robusten **Grenzüberwachungssystem**. Die Schengen-Evaluierungen, die 2023 für die baltischen Staaten und Finnland durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass die Kapazitäten insbesondere für die **Überwachung der Landgrenzen** verbessert wurden. So hat Finnland beispielsweise seit seiner letzten Evaluierung im Jahr 2018 wichtige Schritte unternommen, um seine Kapazitäten zur Grenzüberwachung zu verbessern. Diese Stärkung muss nun dringend abgeschlossen werden, um auf Bedrohungen und Herausforderungen reagieren zu können, die sich aus der Verpflichtung ergeben, einen der längsten Abschnitte der Schengen-Landaußengrenzen zu verwalten. Die Aufnahme Kroatiens in den Schengen-Raum erfordert ebenfalls verstärkte Überwachungsmaßnahmen, um neue Migrationsherausforderungen an der Grenze zu Bosnien und Herzegowina zu bewältigen. Hinsichtlich der Überwachungs- und Aufdeckungskapazitäten an den **Seegrenzen der EU** verfügen die meisten Mitgliedstaaten über Überwachungsmaßnahmen und -systeme. In einigen Mitgliedstaaten bestehen jedoch nach wie vor Mängel, die auf das Fehlen integrierter Überwachungssysteme in Verbindung mit unzureichender Verwaltung, Koordinierung und Zusammenarbeit sowie auf das nach wie vor unvollständige Lagebewusstsein und eine unzureichende Risikoanalyse zurückzuführen sind. Diese Mängel beeinträchtigen die Reaktionsfähigkeit der nationalen Behörden und der Agenturen an den Seegrenzen der EU.

Die EU hat ihre **operative und finanzielle Unterstützung** für das Grenzmanagement verstärkt, damit die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten ausbauen³⁰, unter anderem durch den Erwerb von Überwachungsflugzeugen, Patrouillenschiffen und Fahrzeugen mit Wärmebildkameras sowie durch die Einführung technologischer Lösungen wie **unbemannter Luftfahrzeuge**³¹.

³⁰ Litauen erhielt beispielsweise zusätzliche 24 Mio. EUR, um illegale Einreisen aus Russland und Belarus zu minimieren. Darüber hinaus wurden weitere 80 Mio. EUR bereitgestellt, um die Grenzkontrollen entlang der Westbalkanroute zu verstärken. Dies ergänzt die 2023 für den Ausbau der Grenzkontrollkapazitäten in Bulgarien und Rumänien bereitgestellten 55,8 Mio. EUR. Erhebliche Mittel wurden auch für den Ausbau der elektronischen Überwachungssysteme an den Landaußengrenzen (141,2 Mio. EUR) in Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Litauen und Ungarn bereitgestellt. Außerdem wurden EU-Mittel für den Erwerb von Ausrüstung bereitgestellt, die der Agentur für ihre Grenzüberwachungskapazitäten zur Verfügung gestellt wurde.

³¹ Im Jahr 2023 wurden sechs Mitgliedstaaten im Rahmen der spezifischen Maßnahmen des BMVI die Nutzung unbemannter Luftfahrzeuge für die Überwachung gewährt und Frontex zur Verfügung gestellt. Diese Ausrüstung wird der Agentur für einen Zeitraum von bis zu vier Monaten pro Jahr zugänglich sein und umfasst sechs hybride ferngesteuerte Luftfahrzeuge für vertikale Starts und Landungen, drei Systeme, die aus drei ferngesteuerten Luftfahrzeugen für vertikale Starts und Landung, zwei Drohnenabwehrsystemen und zwei ortsgebundenen Überwachungssystemen bestehen.

An den EU-Außengrenzen zeigten die Schengen-Evaluierungen auch eine verstärkte Nutzung von **EUROSUR**, dem zentralen Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache. Er dient der Aufdeckung, Verhütung und Bekämpfung von irregulärer Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität und trägt zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migrant*innen bei, die versuchen, die Außengrenzen zu überschreiten. Die nationalen Koordinierungszentren haben auf nationaler und EU-Ebene eine wichtigere Rolle erhalten, was zu einem effizienten und harmonisierten Management der EU-Außengrenzen geführt hat. Während die Qualität und der Umfang des Informationsaustauschs über EUROSUR in den letzten Jahren zugenommen haben, sind die nationalen und europäischen Lagebilder nach wie vor fragmentiert. Daher ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten ihre operativen Ergebnisse und Risikoanalysen in EUROSUR integrieren und die Verarbeitung und Analyse von Informationen über grenzüberschreitende Kriminalität in vollem Umfang nutzen. Darüber hinaus müssen im Grenzbereich die Erhebung und der Austausch strategischer Informationen mit Frontex, zwischen den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Partnerländern verstärkt werden. Dazu gehören auch Bemühungen der EU, Partner in Drittländern bei der Entwicklung nationaler Koordinierungszentren mit einer EUROSUR-Komponente zu unterstützen.

Frontex unterstützt aktiv die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung und stellt die uneingeschränkte Achtung aller grundrechtlichen Verpflichtungen sicher. Insgesamt laufen derzeit 22 operative Aktivitäten, darunter gemeinsame Einsätze in Italien, Spanien, Griechenland, Bulgarien und Rumänien sowie an der östlichen Landgrenze. An den Außengrenzen der Mitgliedstaaten sind über 2 000 ständige Reserven im Einsatz. Die ständige Reserve wird bis 2027 schrittweise aufgestockt, um zu einer noch zuverlässigeren und dauerhaften Unterstützung für die Mitgliedstaaten zu werden. Unter Berücksichtigung der gemeinsamen Verantwortung für den Schutz der EU-Außengrenzen sollten alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren Verpflichtungen zur ständigen Reserve beitragen. Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie den Aufforderungen der Agentur, Personal zu entsenden, wirksam nachkommen. Dabei sollte dem derzeitigen dynamischen Umfeld in den Mitgliedstaaten und im gesamten Schengen-Raum sowie dem Bedarf an spezialisierten Fachkräften Rechnung getragen werden, um bestehende Lücken zu schließen. Außerdem müssen Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, um Herausforderungen zu bewältigen, die die Fähigkeit der ständigen Reserve zur uneingeschränkten Unterstützung der Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wie die Schengen-Evaluierungen gezeigt haben. Die Agentur wird im Einklang mit dem aus der Evaluierung der **Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache**³² resultierenden Aktionsplan weitere Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die ständige Reserve dem operativen Bedarf besser gerecht wird, unter anderem durch die Verbesserung der Schulungen in den am meisten nachgefragten Tätigkeitsprofilen.

³² Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

Darüber hinaus müssen bis 2027 sowohl die europäische als auch die nationale Komponente der Europäischen Grenz- und Küstenwache den Übergang von der traditionellen ressourcenbasierten Planung zu einer kapazitätsorientierten Planung abschließen. Am 26. März 2024 nahm der Frontex-Verwaltungsrat den **Kapazitätenplan** für die Europäische Grenz- und Küstenwache an. Darin werden die Pläne der Mitgliedstaaten zur Entwicklung der Kapazitäten und die mehrjährige Planung der Ressourcen der Agentur zusammengeführt, um langfristige Investitionen in das Außengrenzenmanagement und Rückkehr/Rückführung zu optimieren. Die Mitgliedstaaten müssen die Umsetzung der nationalen Pläne zur Entwicklung der Kapazitäten sicherstellen, die regelmäßig aktualisiert werden müssen, um eine mittel- und langfristige Planung der Kapazitäten zu ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden den Mitgliedstaaten 2023 mehr als 201 Mio. EUR³³ für ihre operativen Kapazitäten zur Verfügung gestellt.

Notfallplanung

Im vergangenen Jahr haben sich die EU und die Mitgliedstaaten auf die Erstellung und Aktualisierung von Notfallplänen zur Bewältigung möglicher Krisen an den **Außengrenzen** konzentriert. Unter Berücksichtigung des sich wandelnden geostrategischen Umfelds haben mehrere Mitgliedstaaten, insbesondere Estland, Finnland, Litauen und Rumänien, Simulationsübungen durchgeführt, um die bestehenden Verfahren und Kapazitäten zur rechtzeitigen und wirksamen Reaktion auf Veränderungen der Lage an den Außengrenzen zu bewerten. Diese Übungen haben gezeigt, dass die bestehenden Notfallpläne geeignet sind, unvorhergesehene Krisen zu bewältigen, und es den Mitgliedstaaten ermöglicht, diese Pläne gegebenenfalls zu aktualisieren.

Die im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungen haben bestätigt, dass alle Mitgliedstaaten nationale Notfallpläne für das Grenzmanagement aufgestellt haben, obgleich es aufgrund der begrenzten behördenübergreifenden Zusammenarbeit nach wie vor Mängel gibt, die zu einem unvollständigen Bild der nationalen Kapazitäten führen. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem die Schwellenwerte für die Aktivierung der verschiedenen Ebenen der Notfallplanung harmonisieren und die europäische Unterstützung kohärenter integrieren.

Neben angemessenen Reaktionen an den Außengrenzen erfordert **ein umfassendes Migrationskonzept** auch eine solide Notfallplanung, um die Entstehung von Migrationsdruck zu verhindern. Seit der Migrationskrise 2015/2016 ist die EU nun besser darauf vorbereitet, plötzliche Anstiege der Migrationsströme zu bewältigen. Die Kommission arbeitet eng mit Mitgliedstaaten zusammen, die anfällig für einen Anstieg der Zahl der Ankünfte sind und verstärkte Notfallmaßnahmen ergriffen haben. Beispielsweise wird in **Italien** mit Unterstützung durch die EUAA und Frontex ein Notfallplan erstellt, um eine rasche Entlastung

³³ Spezifische Maßnahme des BMVI für Frontex-Ausrüstung (Ausrüstung für nationale Komponenten der Europäischen Grenz- und Küstenwache, die im Rahmen des BMVI erworben und Frontex zur Erhöhung seiner operativen Kapazitäten gemäß Artikel 64 Absatz 14 der Verordnung (EU) 2019/1896 zur Verfügung gestellt wird).

der Ausschiffungsorte und eine höhere Belastbarkeit des Aufnahmesystems zu gewährleisten.³⁴ Auf der Atlantikroute ist das Aufnahmesystem in **Spanien** in den letzten Jahren regelmäßig unter Druck geraten, in jüngerer Zeit mit der Zunahme der irregulären Einreisen auf die Kanarischen Inseln auf dem Seeweg. In diesem Zusammenhang werden im Rahmen des Einsatzplans der EUAA derzeit Anstrengungen unternommen, um einen nationalen Rahmen für die Notfallvorsorge und -reaktion in Spanien zu entwerfen und umzusetzen. Die Kommission arbeitet auch eng mit Zypern und der EUAA zusammen, um einen Notfallplan zur Bewältigung der steigenden Zahl der Ankünfte auf dem Seeweg zu entwickeln.

Die sich aus dem Migrations- und Asylpaket ergebenden Anforderungen, insbesondere in Bezug auf das Screening und die Krisenreaktion, bieten den Mitgliedstaaten zusammen mit der laufenden Überarbeitung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement eine einzigartige Gelegenheit, nationale Notfallpläne für wichtige Prozesse, insbesondere Grenzmanagement, Migration und Rückkehr/Rückführung, zu entwickeln, die geeignet sind, aktuelle und sich abzeichnende Herausforderungen zu bewältigen.

Aufbau eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems

Die Verbesserung der wirksamen und raschen Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die die Voraussetzungen für die Einreise in den Schengen-Raum nicht oder nicht mehr erfüllen, insbesondere von Drittstaatsangehörigen, die als Bedrohung der öffentlichen Sicherheit gelten, war eine Priorität des Schengen-Zyklus 2023–2024³⁵. Auf den Tagungen des Schengen-Rates im Oktober und Dezember 2023³⁶ forderten die Ministerinnen und Minister europäische operative Lösungen durch die Verwendung gemeinsamer Instrumente und die Verstärkung der EU-Koordinierung.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Schwerpunkt im vergangenen Jahr auf gemeinsame Anstrengungen auf EU-Ebene verlagert, bei denen Maßnahmen in Bezug auf wichtige Drittländer priorisiert wurden. Um die Komplementarität der Maßnahmen und einen ganzheitlichen Ansatz zu gewährleisten, hat der **EU-Rückkehrkoordinator** mit Unterstützung des hochrangigen Netzes für Rückkehrfragen einen **Fahrplan für die Rückkehr** mit gezielten Maßnahmen ausgearbeitet. Auch wenn die Zahl der tatsächlichen Rückführungen nach wie vor gering ist, erzielen die gemeinsamen Initiativen bereits positive Ergebnisse, was sich an einem Anstieg der tatsächlichen Rückführungen im vergangenen Jahr zeigt. Im Jahr 2023 wurden fast 100 000 Drittstaatsangehörige tatsächlich rückgeführt, was einem Anstieg um 15 % gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2022 entspricht, einschließlich eines Anstiegs um 120 % bei der freiwilligen Rückkehr mit Unterstützung durch Frontex.

Die im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten haben gezeigt, dass nach wie vor Hindernisse für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen bestehen. Erstens muss ein strategischer Ansatz für die **Zuweisung**

³⁴ 14,3 Mio. EUR an Soforthilfe aus der Thematischen Fazilität des AMIF (Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds) wurden der Internationalen Organisation für Migration gewährt, um Italien bei der Überstellung von Migranten aus Lampedusa zu unterstützen.

³⁵ 9534/2/23 REV 2.

³⁶ 15925/23.

und Planung von Ressourcen auf der Grundlage des derzeitigen und des erwarteten Bedarfs verfolgt werden. Die Mitgliedstaaten müssen eine proaktive integrierte Planung sicherstellen, um die nationalen Prioritäten und die Zuweisung der Ressourcen vor dem Hintergrund der Migrations- und Asyltrends sowie im Einklang mit den EU-Initiativen festzulegen und zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang initiierte Frontex im Jahr 2024 Planungssitzungen³⁷ für koordinierte EU-Maßnahmen in den Bereichen Identifizierung und Dokumentation, Rückkehrberatung und Rückkehraktionen. Alle Mitgliedstaaten müssen die Rückführungsinstrumente von Frontex³⁸ vollständig in ihre nationalen Systeme integrieren.

Ein strategischer Ansatz ist außerdem sowohl für die freiwillige Rückkehr als auch für Rückführungen erforderlich, wobei die Komplementarität der Maßnahmen und eine Präferenz für die freiwillige Rückkehr sicherzustellen sind. Im vergangenen Jahr haben die Kommission, die Mitgliedstaaten und Frontex erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der **EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung** erzielt.³⁹ Um die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen zu gewährleisten, müssen alle Mitgliedstaaten ihre eigenen nationalen Kapazitäten für die Rückkehrberatung⁴⁰ schaffen, die ein Kernelement der nationalen integrierten Planung sind. Gleichzeitig ist die Minderung des Risikos von **Fluchtbewegungen** und Sekundärmigration ein wesentlicher Bestandteil eines wirksamen Rückkehrsystems und erfordert eine effektive Priorisierung und angemessene Ressourcen. Im Jahr 2023 begannen die Mitgliedstaaten, fortschrittlichere alternative Maßnahmen zur Inhaftnahme zu nutzen, unter anderem Fallbearbeitungssysteme. Für den Fall, dass gemäß EU-Recht eine Inhaftnahme angeordnet werden muss, sind ausreichende Unterbringungskapazitäten und angemessene Bedingungen sicherzustellen. 2023 wurden in Litauen und Kroatien bewährte Verfahren in Bezug auf die Haftbedingungen ermittelt, trotzdem sind die Haftenrichtungen in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor unzureichend. Die Kommission steht in Bezug auf diese Fragen in engem und regelmäßigem Kontakt mit den Behörden der Mitgliedstaaten, unter anderem durch Folgemaßnahmen zur Schengen-Evaluierung.

Zweitens müssen die Mitgliedstaaten die **Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den nationalen Behörden** verbessern. Ein diesbezüglicher Mangel behindert den Erlass von Rückkehrentscheidungen und deren Weiterverfolgung. In vielen Fällen vergrößert der Mangel an speziellen IT-Tools zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden die Kommunikationslücken. Das Migrations- und Asylpaket, insbesondere die neue Screening-Verordnung und die Rückkehrverfahren an der Grenze, werden engere Verbindungen zwischen den Aktivitäten an den Außengrenzen und dem Asylverfahren herstellen. Die Asylverfahrensverordnung wird außerdem die Lücke zwischen dem Asyl- und dem

³⁷ Zwei Sitzungen zu Bangladesch und Pakistan haben bereits stattgefunden, und weitere Sitzungen werden im April 2024 stattfinden.

³⁸ Frontex führte 2023 rund 40 000 Rückführungen durch (ein Anstieg um 58 % gegenüber 2022). Auf nur fünf Mitgliedstaaten entfielen jedoch fast drei Viertel der von der Agentur unterstützten gewerblichen Flüge.

³⁹ Im Jahr 2023 haben die Mitgliedstaaten über den gemeinsamen Wiedereingliederungsdienst von Frontex mehr als 97 000 Menschen aus 34 Drittländern Unterstützung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung angeboten.

⁴⁰ Die EU-Finanzierung und die Unterstützung durch Frontex spielen eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung nationaler Strukturen für die Rückkehrberatung.

Rückführungsverfahren schließen und somit das Funktionieren des Rückkehrsystems und damit auch des Schengen-Raums verbessern, indem sichergestellt wird, dass eine ablehnende Asylentscheidung mit einer Rückkehrentscheidung ergeht.

Die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene muss mit einer **verstärkten Koordinierung auf EU-Ebene** einhergehen. Im Jahr 2023 verdoppelten die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen, alle verfügbaren Optionen zur Förderung der gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen voll auszuschöpfen. Dies beruhte auf der Empfehlung der Kommission vom März 2023⁴¹ und wurde durch die neuen Ausschreibungen zur Rückkehr im Schengener Informationssystem erleichtert. Die Kommission arbeitet an der Ermittlung optimaler Situationen für die Anwendung dieser Möglichkeit, auch im Rahmen der im Fahrplan für die Rückkehr dargelegten gezielten Maßnahmen. Insbesondere hält sie Sitzungen mit den Mitgliedstaaten auf Expertenebene ab, um die Bedeutung der Aufnahme aller Informationen – einschließlich biometrischer Daten – in Ausschreibungen zur Rückkehr, die Verwendung der SIS-Ausschreibungen zur Rückkehr zum Zwecke der Identifizierung, die Bewertung der Fluchtgefahr, die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung und die Identifizierung von Rückkehrern, bei denen Fluchtgefahr besteht, zu erörtern. Damit das Potenzial der neuen Ausschreibungen voll ausgeschöpft werden kann, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass eine Rückkehrentscheidung nach einer Ausschreibung zur Rückkehr im Schengener Informationssystem zwischen den Mitgliedstaaten weitergegeben werden kann.

Zusammen mit verstärkten Anstrengungen zur Beseitigung interner Hindernisse für die Umsetzung von Rückführungen war die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme in den letzten Jahren eine der wichtigsten Prioritäten. Die Überwachung der **Zusammenarbeit**⁴² visumpflichtiger Drittländer **bei der Rückübernahme** hat zur Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme beigetragen. Sie hat außerdem die Möglichkeiten erweitert, die Gespräche mit Drittländern über die Rückübernahme zu intensivieren, unter anderem durch die Eröffnung neuer Kommunikationskanäle, wo zuvor kein gezieltes Engagement stattgefunden hatte. Die Kommission arbeitet derzeit ihren fünften Bewertungsbericht über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme auf der Grundlage von Artikel 25a des Visakodex aus, der sich auf die Zusammenarbeit mit 34 Drittstaaten bei der Rückübernahme bezieht.

Die gemeinsame Antwort auf die heutigen Herausforderungen wird jedoch durch einen **veralteten Rechtsrahmen für die Rückkehr** eingeschränkt, der 2008 geschaffen wurde, und die Verhandlungen über die Neufassung der Rückführungsrichtlinie sind noch nicht abgeschlossen. Die Kommission wird Maßnahmen ergreifen, um **die wichtigsten Lücken** und Schwächen des derzeitigen Rechtsrahmens **zu bewerten**, und wird auf dieser Grundlage das weitere Vorgehen prüfen. Ziel ist es, weiterhin auf dem gemeinsamen EU-Rückkehrsystem aufzubauen, die neuen Rechtsvorschriften des Pakets zu ergänzen und die Union und ihre Mitgliedstaaten mit wirksamen Rückkehrinstrumenten auszustatten sowie die Harmonisierung

⁴¹ Empfehlung der Kommission vom 16.3.2023 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).

⁴² Artikel 25a des Visakodex.

der nationalen Rückkehrverfahren zu erleichtern. Die Kommission wird auch auf den Ergebnissen der laufenden **thematischen Evaluierung** für ein wirksames EU-Rückkehrsystem aufbauen, wobei gemeinsame Lösungen unter Berücksichtigung der damit verbundenen Herausforderungen ermittelt werden.

Vorrangige Maßnahmen zur Stärkung der Vorsorge und der EU-Außengrenzen

1. Maßnahmen für die externe Dimension des Schengen-Systems

- Enge Koordinierung der Entsendung **europäischer und nationaler Verbindungsbeamter** durch Erfassung und Optimierung der Einsatzorte, Mandate und Berichtspflichten.
- Maximale Nutzung von **Erkenntnissen der Verbindungsbeamten** unter dem Dach der EU-Delegation, um eine integrierte Analyse und operative Reaktion zu gewährleisten.
- Maximierung der **operativen Unterstützung von Frontex** in Drittländern durch den Abschluss von Abkommen mit wichtigen Ländern.
- Rasche Fortschritte bei der Überarbeitung des **Visa-Aussetzungsmechanismus**.

2. Maßnahmen für das Management der Außengrenzen des Schengen-Raums

- Einrichtung oder Aktualisierung der **integrierten Grenzüberwachungssysteme** in Verbindung mit verbesserten Fähigkeiten, einer verbesserten behördenübergreifenden Zusammenarbeit und soliden Risikoanalysen.
- Integration operativer Ergebnisse und Risikoanalysen in **EUROSUR** und Stärkung des Informationsaustauschs über irreguläre Migration und grenzüberschreitende Kriminalität mit Frontex und gegebenenfalls mit Partnerländern.
- Steigerung der Wirksamkeit von Frontex, indem die in der **Evaluierung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache** genannten Maßnahmen umgesetzt werden.
- Gewährleistung der Aktualisierung und wirksamen Umsetzung der **nationalen Kapazitätenpläne** im Einklang mit dem Kapazitätenplan der Europäischen Grenz- und Küstenwache.
- Annahme und Aktualisierung umfassender **Notfallpläne** für Grenzen, Migration und Rückkehr, um harmonisierte Schwellenwerte für die Aktivierung der verschiedenen Ebenen der Notfallplanung zu gewährleisten und die europäische Unterstützung kohärent zu integrieren.

3. Maßnahmen für ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem

- Erstellung **strategischer integrierter Pläne** für die Zuweisung und Planung von Ressourcen auf der Grundlage des aktuellen und des erwarteten Bedarfs unter Berücksichtigung der Trends in den Bereichen Migration und Asyl, wobei auch die Planungen von Frontex zu berücksichtigen sind.
- Aktive Beteiligung an den im Rahmen des **EU-Rückkehrfahrplans** festgelegten gezielten Maßnahmen, auch durch Durchführung spezifischer Maßnahmen und Unterstützung der Mitgliedstaaten.
- Vollständige Integration der **Rückführungsinstrumente von Frontex** in das nationale Rückkehrsystem, einschließlich des RECAMAS-Modells, der Frontex Anwendung für Rückkehr, der Wiedereingliederungshilfe und der Entsendung von Rückkehrsachverständigen.

- Aufbau solider und nachhaltiger nationaler Kapazitäten für die **Rückkehrberatung** im Einklang mit der EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung.
- Verbesserung der **Zusammenarbeit und Kommunikation** zwischen den nationalen Behörden, insbesondere zwischen Asyl- und Rückkehrbehörden, sowie zwischen Sicherheits- und Rückkehrbehörden.
- Ergreifung von Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine **Rückkehrentscheidung** oder relevante Teile davon weitergegeben werden können, wenn ein Mitgliedstaat im Anschluss an eine Ausschreibung zur Rückkehr im SIS um Zusatzinformationen ersucht, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Rückkehr zu verstärken.

4. EIN EINLADENDER SCHENGEN-RAUM FÜR EINE WETTBEWERBSFÄHIGE UNION

Im vergangenen Jahr hat der Schengen-Raum das tägliche Leben seiner Bürgerinnen und Bürger, ihre Arbeits- und Geschäftspraktiken, weiter erheblich verbessert sowie Reisen und Interaktionen erleichtert. In Schengen sind einige der beliebtesten Reiseziele der Welt beheimatet. Jedes Jahr kommen Millionen von Reisenden in den Schengen-Raum und machen ihn so zum **weltweit am häufigsten besuchten Reiseziel**. 2023 war ein starker und positiver Trend zu beobachten, und die Besucherzahlen lagen an vielen Reisezielen über denen von 2019. Heute können mehr als 1,4 Milliarden Menschen aus rund 61 Ländern visumfrei in den Schengen-Raum einreisen, und 2023 wurden mehr als eine halbe Milliarde Grenzübertritte an den Außengrenzen verzeichnet, was 92 % des Stands von 2019 vor der Pandemie entspricht. Der Tourismus trägt fast 10 % zum BIP der EU bei und schafft Arbeitsplätze für rund 22,6 Millionen Menschen.⁴³ Dieser Aufwärtstrend dürfte in den kommenden Jahren zunehmen, und Schätzungen zufolge werden die Flugreisen nach Europa 2024 das Niveau vor der Pandemie um 5 % übersteigen.⁴⁴ Die Gewährleistung von reibungslosen und sicheren Reisen in den Schengen-Raum ist daher von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Union, insbesondere in einer Zeit, in der die EU einem starken globalen Wettbewerb ausgesetzt ist. Dem **Eurobarometer 2023 zu Unionsbürgerschaft und Demokratie** zufolge wertschätzen rund 90 % der Bürgerinnen und Bürger die Reisefreiheit innerhalb der EU, wobei 89 % der Meinung sind, dass sie ihnen persönlich zugutekommt, und 83 %, dass sie der Wirtschaft zugutekommt. Das **Eurobarometer 2024 zu Schengen** zeigt, dass 80 % der Unternehmen überwiegend zustimmen, dass der Schengen-Raum ein attraktives Umfeld für ihre Geschäftstätigkeit bietet, was dazu führt, dass mehr als drei Viertel der Unternehmen hauptsächlich im Schengen-Raum tätig sind. Die positiven Auswirkungen des Schengen-Raums auf die Wirtschaft der EU werden von den Unternehmen sehr geschätzt: 81 % der Unternehmen betrachten den Schengen-Raum als eine der wichtigsten Errungenschaften der EU.

⁴³ Er macht mehr als 6 % der Gesamtbeschäftigung in der EU aus.

⁴⁴ IATA, „Air Passenger Market Analysis“, Dezember 2023, abrufbar unter <https://www-prod.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-revenue-to-surpass-pre-pandemic-levels-in-2023/>.

Modernisierung der externen Dimension des Schengen-Raums: auf dem Weg zu digitalen Schengen-Visa

Die Ausstellung von Schengen-Visa hat seit 2020 stetig zugenommen. Im Jahr 2023 wurden fast 10,4 Millionen Anträge gestellt und mehr als 8,4 Millionen Visa erteilt. Die Nachfrage hat sich 2023 verschoben, mit einem Anstieg der Anträge in Indien, der Türkei und Nordafrika und einem erheblichen Rückgang der Anträge aus Russland⁴⁵.

Es werden Anstrengungen unternommen, um **anhaltende lange Verzögerungen** bei der Erteilung von Terminen und der Bearbeitung von Visumanträgen zu verringern – ein Trend, der durch die im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungen bestätigt wurde. Die Aufstockung des Personals⁴⁶ in den Konsulaten mithilfe von EU-Mitteln dürfte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Bearbeitung von Visa zu beschleunigen und qualitativ zu verbessern. Darüber hinaus hat die Kommission ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, um eine einzige Warteliste für alle Mitgliedstaaten an einem einzigen Ort zu erstellen, wodurch das Risiko von Visa-Shopping durch die Abschaffung der Möglichkeit, Konsulate auszuwählen, verringert würde.

Im November 2023 wurde die Verordnung über die **Digitalisierung der Visumverfahren**⁴⁷ angenommen. Sobald die neuen Vorschriften umgesetzt sind, wird es möglich sein, Visumanträge über eine Online-Plattform einzureichen, wodurch aufwendige Verfahren, die in erster Linie auf Schreibearbeit beruhen, abgelöst werden. Die Kommission, eu-LISA⁴⁸ und die Mitgliedstaaten haben bereits mit der Umsetzung begonnen, was zusammen mit der vollständigen Umsetzung des erneuerten Visa-Informationssystems⁴⁹ ein schnelleres Visumerteilungsverfahren sowohl für Reisende als auch für Behörden ermöglichen wird.

Ebenso wichtig für die Verbesserung der Effizienz der Visumverfahren ist es, die Qualität der Prüfung von Visumanträgen zu gewährleisten. Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2023 haben ergeben, dass die **Prüfung von Visumanträgen** insgesamt solide ist und dass an den meisten besuchten Orten Verfahren vorhanden sind, die eine hochwertige Entscheidung über Visumanträge gewährleisten. In einigen Konsulaten muss die Visumbearbeitung jedoch noch

⁴⁵ Am 9. September 2022 hat der Rat zugestimmt, das Visaerleichterungsabkommen der EU mit Russland vollständig auszusetzen. Am 30. September 2022 legte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien zu Visumverfahren sowie zu Grenzkontrollen russischer Staatsangehöriger an den Außengrenzen der EU vor. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_5903.

⁴⁶ Bis Dezember 2023 waren bereits 16 Mitarbeiter mit finanzieller Unterstützung im Rahmen des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI – Border Management and Visa Instrument) in Konsulate in Drittländern entsandt worden. Es wird erwartet, dass die Zahl in den nächsten Jahren steigen wird, denn bis 2029 sollen 1 527 Mitarbeiter in Konsulate entsandt werden.

⁴⁷ Verordnung (EU) 2023/2667 vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009 und (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 693/2003 und (EG) Nr. 694/2003 des Rates und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen im Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens (Abl. L, 7.12.2023, S 1).

⁴⁸ Sobald die technischen Spezifikationen für die Plattform und das digitale Visum festgelegt sind, kann eu-LISA mit dem Aufbau der EU-Visumantragsplattform beginnen, deren Inbetriebnahme für 2028 geplant ist.

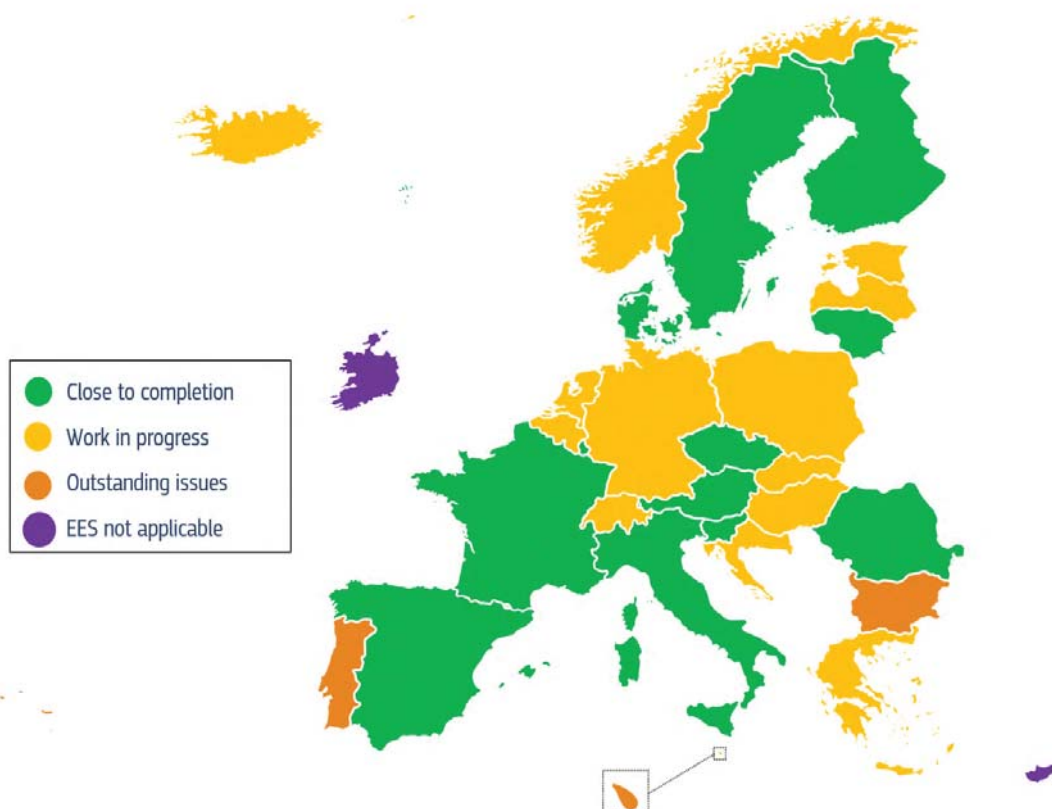
⁴⁹ Das überarbeitete Visa-Informationssystem dürfte bis Herbst 2026 voll funktionsfähig sein.

verbessert werden, indem die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern und die Arbeitsabläufe in den Konsulaten gestrafft und die verfügbaren IT-Tools besser genutzt werden. Die Kommission und die Sachverständigen der Mitgliedstaaten führten 2024 **unangekündigte Besuche** bei den Konsulaten Deutschlands, Polens und Spaniens und ihren jeweiligen externen Dienstleistern in Mumbai durch, wobei berücksichtigt wurde, dass Indien eines der größten visumpflichtigen Drittländer ist, auf das ein großer Anteil der gestellten Anträge entfällt. Zwar halten alle drei Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand im Allgemeinen ein, sie haben jedoch alle Schwierigkeiten mit ihren externen Dienstleistern, insbesondere was die allgemeine Verwaltung personenbezogener Daten und die nationalen IT-Systeme für die Visumbearbeitung anbelangt.

Beitrag zur digitalen Zukunft Europas durch sichere digitale Lösungen an den Grenzen

Die Entwicklung digitaler Lösungen zur Stärkung der Grenzkontrollen kann es dem Schengen-Raum ermöglichen, sich bei der Vereinfachung reibungsloser und sicherer Reisen weltweit führend zu positionieren. Investitionen in Forschung und Innovation, auch im Rahmen von Horizont Europa, ermöglichen es uns, in den kommenden Jahrzehnten europäische Lösungen für digitale Verkehrssysteme zu erkunden und zu entwickeln. 2024 wird die Kommission eine Verordnung über **die Digitalisierung von Reisedokumenten und die Erleichterung von Reisen** vorschlagen, um einen reibungsloseren und sichereren Grenzübergang zu ermöglichen und gleichzeitig die Reiseverfahren zu optimieren. Die freiwillige Verwendung digitaler Reisedokumente wird sowohl den Reisenden – in Form schnellerer Grenzkontrollen – als auch den Grenzbehörden zugutekommen, da sie die erforderlichen Kontrollen vornehmen können, bevor die Person an der physischen Grenze ankommt. Darüber hinaus wird dies bei der Umsetzung des Einreise-/Ausreisystems helfen, indem es nicht-europäischen Reisenden ermöglicht wird, Daten vor der Reise anzugeben, wodurch Engpässe und die bei der Ankunft an der Grenze aufgewandte Zeit verringert werden.

Die bevorstehenden Einführungen des Einreise-/Ausreisystems (EES – Entry/Exit System) und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS – European Information and Authorisation System) sind wichtige Bausteine für die Einrichtung des in Bezug auf **technologischen Fortschritt und Interoperabilität weltweit führenden** Grenz-, Einwanderungs- und Sicherheitsmanagementsystems. Im Jahr 2023 wurden die Bemühungen, die Inbetriebnahme des **Einreise-/Ausreisystems** im Herbst 2024 sicherzustellen, verstärkt. Im vergangenen Jahr hat die Kommission Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Ungarn und der Slowakei zusätzliche 25,5 Mio. EUR für integrierte Lösungen zur Erleichterung und Automatisierung des Grenzübergangs zur Verfügung gestellt. Zwar wurden im gesamten Schengen-Raum erhebliche Fortschritte erzielt, einige Mitgliedstaaten bleiben jedoch weiterhin zurück, insbesondere was die effektive Ausrüstung der Grenzübergangsstellen betrifft. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten auf, die **Vorbereitungen** für die rechtzeitige Umsetzung des Systems, wie vom Rat (Justiz und Inneres) im Oktober 2023 gebilligt, **dringend zu beschleunigen**.



Stand der Vorbereitungen der Grenzübergangsstellen für die Inbetriebnahme des EES

Parallel dazu wird derzeit daran gearbeitet, den Start des **ETIAS** im ersten Halbjahr 2025 zu gewährleisten. Der überwiegende Teil des Rechtsrahmens steht bereits.⁵⁰ Die Mitgliedstaaten, eu-LISA und Frontex müssen die ETIAS-Zentralstellen und die nationalen ETIAS-Stellen umgehend einrichten, um eine bessere Identifizierung von Reisenden zu ermöglichen. Bislang erklären 21 von 30 Mitgliedstaaten, die ETIAS einführen, mit der Durchführung des Projekts gut voranzukommen, während neun Mitgliedstaaten angeben, dass sie Schwierigkeiten haben, obgleich diese den Start des Systems nicht beeinträchtigen werden. Einige Mitgliedstaaten haben nach wie vor Probleme bei der Auftragsvergabe oder vertraglicher Art, während in drei Mitgliedstaaten Verzögerungen bei der Zuweisung der finanziellen Mittel zu verzeichnen sind.

Digitale Lösungen an den Grenzen, die in gründliche Grenzkontrollen eingebettet sind

Die laufende Entwicklung und Einführung digitaler Lösungen an den Grenzen bietet eine einzigartige Gelegenheit, das weltweit sicherste und fortschrittlichste Grenzverwaltungssystem einzuführen. Diese Entwicklungen müssen jedoch mit hochwertigen und harmonisierten Grenzkontrollverfahren einhergehen. Die Qualität der Grenzkontrollen an den Außengrenzen ist eine der Hauptprioritäten der Union. Große Passagierströme bringen zwar enorme wirtschaftliche Vorteile für den Schengen-Raum mit sich, belasten aber auch zunehmend die

⁵⁰ 26 Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte wurden erlassen, und drei weitere Rechtsakte befinden sich im endgültigen Annahmeverfahren.

Ressourcen, die erforderlich sind, um ein hochwertiges Außengrenzenmanagement auf der Grundlage fundierter Risikoanalysen zu gewährleisten.

Die Schengen-Evaluierungen zeigen nach wie vor große Unterschiede bei der Qualität der **Grenzkontrollen** an den EU-Außengrenzen, wobei auf ein besonders niedriges Niveau in einigen Mitgliedstaaten hingewiesen wird. Dies ist auf begrenzte Ressourcen, unzureichende Schulungen, eine unvollständige Überprüfung der Einreisebedingungen und den begrenzten Einsatz von Detektionsausrüstungen zurückzuführen. Bei einem der unangekündigten Besuche im Jahr 2023 wurden schwerwiegende Mängel festgestellt.⁵¹ Zwar haben mehrere Mitgliedstaaten⁵² die **systematischen Kontrollen an den Außengrenzen** mit allen einschlägigen Datenbanken verstärkt, doch das Problem gibt nach wie vor Anlass zur Sorge. Die Suchfunktion für Fingerabdrücke im Schengener und Visa-Informationssystem⁵³ zur Überprüfung von Sicherheitsbedrohungen und zur Aufdeckung von Identitätsbetrug wird nach wie vor unzureichend genutzt. Die Schengen-Evaluierungen haben ergeben, dass die Qualität der Grenzübertrittskontrollen, die von den Mitgliedstaaten mithilfe automatisierter Grenzkontrolllösungen (ABC Gates) durchgeführt werden, verbessert werden muss, um sicherzustellen, dass die Überprüfung der Einreisevoraussetzungen in die EU den Sicherheitsstandards entspricht.

Darüber hinaus ermöglicht der Austausch **vorab übermittelter Fluggastdaten** (API – Advance Passenger Information) den Grenzschutzbeamten, Reisende vor ihrer Ankunft in der EU anhand der einschlägigen Datenbanken zu überprüfen, sodass sie besser in der Lage sind, grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen, während gleichzeitig die Wartezeiten für Reisende bei der Einreise in den Schengen-Raum verkürzt werden. Während die Schengen-Evaluierungen 2023 ein insgesamt positives Bild mit einer wirksamen Nutzung dieser Daten zeigten, ergaben die im vergangenen Jahr durchgeführte Überwachung, dass es noch einige Mitgliedstaaten⁵⁴ gibt, die noch nicht oder nur unzureichend Systeme zur Erhebung und Nutzung vorab übermittelter Fluggastdaten eingeführt haben. Das Potenzial des erneuerten Rahmens wird weiter gestärkt, indem die Datenerhebung automatisiert und der Abgleich mit Fluggastdatensätzen (PNR – Passenger Name Record) erleichtert wird, um Reisende mit hohem Sicherheitsrisiko wirksam zu identifizieren.

Angeichts des potenziellen Risikos für den Schengen-Raum müssen alle Mitgliedstaaten die **Grenzkontrollen dringend verbessern**, indem sie ausreichende Ressourcen, angemessene Schulungen und eine wirksame Umsetzung der Grenzverfahren für eine angemessene Bewertung der Einreisebedingungen und eine zeitnahe Erkennung von Sicherheitsrisiken sicherstellen, unter anderem durch eine verstärkte Verwendung der biometrischen Identifikation.

⁵¹ Die zuständigen Behörden arbeiten über den Schengen-Koordinator eng mit der Kommission zusammen, um die schwerwiegenden Mängel rasch zu beheben.

⁵² Die 2022 in Spanien und Island festgestellten schwerwiegenden Mängel wurden behoben.

⁵³ Im Jahr 2023 lag der durchschnittliche Anteil der anhand von Fingerabdrücken im Visa-Informationssystem durchgeführten Kontrollen an den Außengrenzen bei 48 %. Positiv zu vermerken ist, dass Belgien, Island, Lettland, Luxemburg und die Niederlande die 80 %-Schwelle erreicht haben.

⁵⁴ Insbesondere Belgien, Frankreich, Griechenland, Island und Lettland.

5. EIN SICHERER UND GESCHÜTZTER SCHENGEN-RAUM IN EINEM SICH WANDELNDEN GEOSTRATEGISCHEN UMFELD

Trotz des weltweiten Anstiegs der organisierten Kriminalität ist Europa laut dem Globalen Index der organisierten Kriminalität 2023⁵⁵ nach wie vor eine der Regionen mit geringer Kriminalität weltweit. Dies ist in erster Linie auf stabile und robuste Rahmen zur Bekämpfung von Kriminalität zurückzuführen, wodurch kriminelle Organisationen weniger Möglichkeiten haben, ihre Tätigkeiten innerhalb unserer Grenzen auszuweiten. Obwohl Europa im Globalen Index der organisierten Kriminalität 2023 als weltweit führender Akteur im Bereich der Resilienz⁵⁶ genannt wird, ist die regionale Stabilität nach wie vor unsicher. Insbesondere die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, des Konflikts zwischen Israel und der Hamas und des zunehmenden gewalttätigen politischen Extremismus in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU haben das Potenzial, eine Radikalisierung in der EU zu schüren. Gleichzeitig nutzen Netze der **organisierten Kriminalität** neue Möglichkeiten, um von der zunehmenden Vernetzung der Gesellschaften zu profitieren.

Auf dem Weg zu einem kohärenten Ansatz zur Bekämpfung des Drogenhandels

Kriminelle Gruppen sind zunehmend multinational und polykriminell. Wie 2023 festgestellt wurde, steht ein Großteil der Gewalt im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität in Europa im Zusammenhang mit illegalem Drogenhandel, der eine erhebliche Zahl von Kriminellen anzieht und erhebliche Gewinne⁵⁷ einbringt.

Die zunehmende Vielfalt und Komplexität der EU-Drogenmärkte stellt neue Herausforderungen dar, die eine umfassende europäische Reaktion erfordern. In der kürzlich abgeschlossenen **thematischen Schengen-Evaluierung** zum Drogenhandel wurde hervorgehoben, dass die EU und die Mitgliedstaaten nur ein Teilbild des Phänomens haben, da nur ein kleiner Prozentsatz der Drogen, die in den Schengen-Raum gelangen, entdeckt und beschlagnahmt wird. Die Aufdeckung muss Hand in Hand gehen mit der Zerschlagung krimineller Strukturen. Darüber hinaus sind eine integrierte Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden von grundlegender Bedeutung, um einen multidisziplinären Ansatz zur Bekämpfung des Drogenhandels auf allen Ebenen zu gewährleisten. Der Schengen-Besitzstand und die bestehenden Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität stellen wertvolle Ressourcen für die Bekämpfung des Drogenhandels dar. Um ihre Wirkung zu maximieren, müssen sie jedoch verstärkt angewendet werden.

⁵⁵ Globale Initiative gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität: [Global-organized-crime-index-2023-web-compressed-compressed.pdf \(globalinitiative.net\)](https://www.globalinitiative.net/index-2023-web-compressed-compressed.pdf).

⁵⁶ Im Index wird „Resilienz“ als die Fähigkeit definiert, der organisierten Kriminalität als Ganzes, und nicht einzelnen Märkten, durch politische, wirtschaftliche, rechtliche und soziale Maßnahmen Widerstand zu leisten und sie zu zerschlagen. Gesamtwert von 6,27 und damit weit über dem weltweiten Durchschnitt von 4,81. Besonders hohe Werte für „internationale Zusammenarbeit“ (7,24), „nationale politische Strategien und Gesetze“ (6,85) und „territoriale Integrität“ (6,48).

⁵⁷ Europol zufolge wird der EU-Drogenmarkt auf einen Einzelhandelswert von mindestens 31 Mrd. EUR geschätzt.

Im Oktober 2023 nahm die Kommission den **EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität**⁵⁸ an, in dem unter anderem Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit logistischer Knotenpunkte, die häufig von Drogenhandel betroffen sind, und zur Zerschlagung krimineller Netze mit hohem Gefahrenpotenzial vorgeschlagen werden. Die Umsetzung des Fahrplans ist bereits im Gange, z. B. mit der Gründung der Europäischen Hafenallianz. Diese öffentlich-private Partnerschaft bringt alle einschlägigen Interessenträger, einschließlich des Privatsektors, zusammen, um Lösungen zum Schutz der Häfen vor Drogenhandel und krimineller Unterwanderung zu finden. Zusammen mit der Umsetzung der ermittelten bewährten Verfahren sind diese Initiativen wertvolle Ressourcen für die Bekämpfung des Drogenhandels.

Diese Maßnahmen müssen durch eine **enge Zusammenarbeit mit Partnern** weltweit für ein hartes Durchgreifen auf den wichtigsten Versorgungsrouten ergänzt werden. Im Jahr 2023 intensivierte die Kommission gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Einsatz in Drittländern, beginnend mit Lateinamerika. Auf der Grundlage der von der EU und Ecuador unterzeichneten Vereinbarung wird im Frühjahr 2024 ein politischer Dialog auf hoher Ebene eingeleitet.

Von Ad-hoc-Maßnahmen zu strukturierten grenzüberschreitenden Lösungen zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sorgt für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Aufrechterhaltung der Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger und der Vermeidung von Störungen des grenzüberschreitenden Verkehrs⁵⁹. Vor diesem Hintergrund ist die **Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen** ein besonderes Anliegen der Kommission. Im Schengen-Statusbericht 2023 leitete die Kommission eine Konsultation mit allen von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffenen Mitgliedstaaten ein, um die Gründe für die Wiedereinführung solcher Kontrollen und ihre Auswirkungen zu erörtern. Bei den Konsultationen mit dem **Schengen-Koordinator**⁶⁰ wurde der nicht systematische Charakter der Kontrollen an den meisten Grenzabschnitten und die insgesamt verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit hervorgehoben. Auf der Grundlage der Konsultation nahm die Kommission auch eine neue Empfehlung (EU) Nr. 268/2024⁶¹ an, in der die in den Vorjahren angenommenen Empfehlungen überprüft und um die Erkenntnisse ergänzt wurden, die bei der Bekämpfung schwerwiegender Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gewonnen wurden.

Nach dem zunehmenden Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen und den zunehmenden terroristischen Bedrohungen im gesamten Schengen-Raum haben einige Mitgliedstaaten im Oktober 2023 an neuen Abschnitten der Binnengrenzen Kontrollen wiedereingeführt. Seitdem

⁵⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität.

⁵⁹ Der Schengen-Raum umfasst rund 40 Binnengrenzregionen, die 40 % des Hoheitsgebiets der Union und fast 30 % der EU-Bevölkerung umfassen.

⁶⁰ ABl. L, 2024/268, 17.1.2024, S. 1.

⁶¹ Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission vom 23. November 2023 über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (ABl. L, 2024/268, 17.1.2024).

hat der Schengen-Koordinator den engen Dialog sowohl mit den von den lang andauernden Binnengrenzkontrollen betroffenen als auch mit den von der neueren Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen betroffenen Mitgliedstaaten fortgesetzt, um sie bei der Umsetzung der in der Empfehlung (EU) 268/2024 festgelegten Maßnahmen zu unterstützen. Dadurch konnten in den letzten Monaten an mehreren Grenzabschnitten bedeutende Fortschritte erzielt werden. Insbesondere berichteten alle Mitgliedstaaten, die wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt haben, dass sie die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn, einschließlich gemeinsamer Patrouillen, sowie die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme erheblich verstärkt haben. An der österreichisch-ungarischen Grenze finden Gespräche über die Einrichtung einer Task Force „Grenzsicherheit“ statt, die sich auf ein trilaterales Abkommen zwischen Ungarn, Serbien und Österreich stützen und eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und beim Grenzschutz ermöglichen würde. Neben der zwischen Bulgarien, Griechenland, Österreich, Ungarn, Rumänien und der Slowakei nach einem Gesamtrouten-Konzept ins Leben gerufenen regionalen Kooperationsinitiative wurde auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Kroatien, Slowenien und Italien erheblich verstärkt, nachdem die Polizeichefs der drei Mitgliedstaaten eine Absichtserklärung unterzeichnet hatten, um die gemeinsame Zusammenarbeit auszubauen, unter anderem durch die Verstärkung bilateraler gemeinsamer Patrouillen und die Organisation trilateraler gemeinsamer Patrouillen an der kroatischen Grenze zu Bosnien-Herzegowina.

Darüber hinaus hat Europol seine operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität verstärkt. So hat sie Bulgarien beispielsweise durch eine regionale operative Task Force (OTF – Operational Task Force) unterstützt, um die Ermittlungen in Fällen von Schleuserkriminalität zu verstärken.

Auf der Grundlage dieser positiven Entwicklungen wurden die Binnengrenzkontrollen an der tschechisch-slowakischen Grenze, der slowakisch-ungarischen Grenze und der polnisch-slowakischen Grenze ab Januar, Februar bzw. März 2024 aufgehoben. Ähnliche Fortschritte werden in den kommenden Monaten an der italienisch-slowenischen und der slowenisch-kroatischen Grenze erwartet.

Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie weiterhin auf bereits bestehende bilaterale Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen zurückgreifen, um einen Drittstaatsangehörigen wieder in einen benachbarten Mitgliedstaat zu überstellen. Die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁶² bestätigt, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung entbindet, die in der Rückführungsrichtlinie festgelegten Vorschriften und Garantien anzuwenden. Dies sollte jedoch nicht die Anwendung bilateraler Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen an den Binnengrenzen anstelle des Erlasses von Rückkehrentscheidungen berühren, da diese Möglichkeit in der Rückführungsrichtlinie ausdrücklich vorgesehen ist. Der Schengen-Koordinator wird die Umsetzung bilateraler Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen weiter erörtern und die

⁶² Rechtssache C-143/22.

Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bei der wirksamen Anwendung dieser Abkommen und Vereinbarungen fördern. In diesem Sinne werden die Kommissionsdienststellen die Festlegung praktischer Vorkehrungen für die Umsetzung des Überstellungsverfahrens⁶³ im Rahmen des überarbeiteten Schengener Grenzkodex aufmerksam verfolgen.

Außerdem wird der Schengen-Koordinator die Mitgliedstaaten weiterhin dabei unterstützen, ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der schrittweisen Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu verstärken, insbesondere an den Grenzen, die zusätzliche gemeinsame Maßnahmen erfordern, wie etwa an der französisch-spanischen, der deutsch-österreichischen und der deutsch-polnischen Grenze. Diese Kontrollen ziehen erhebliche Ressourcen vom Außengrenzenmanagement ab und haben negative sozioökonomische Folgen. Nach der Einigung über die Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes werden die Mitgliedstaaten über zusätzliche Instrumente verfügen, um Sicherheits- und Migrationsangelegenheiten mithilfe alternativer Maßnahmen anzugehen, einschließlich des neuen Überstellungsverfahrens und der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit.

Parallel dazu wurden im vergangenen Jahr Anstrengungen unternommen, um die vollständige Umsetzung der in der **Empfehlung des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung**⁶⁴ von 2022 vorgesehenen Maßnahmen sicherzustellen. Diese bietet Lösungen zur Bewältigung von Herausforderungen bei der operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Es fanden vier Workshops für Sachverständige statt, und die Kommission hat zur Einreichung von Projekten für die operative Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung aufgerufen, die mit dem **Fonds für die innere Sicherheit – Polizei** (9 Mio. EUR) finanziert werden sollen, in dessen Rahmen bereits sechs neue Projekte unter Beteiligung von 13 verschiedenen Mitgliedstaaten⁶⁵ finanziert wurden. Die Kommission wird über die Maßnahmen berichten, die ergriffen werden, um die vollständige Umsetzung der Empfehlung des Rates in den kommenden Monaten sicherzustellen, und ihre Bemühungen um die Einsetzung einer ständigen Sachverständigengruppe für die operative Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung fortsetzen, die den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren und Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen wird.

Bei den Schengen-Evaluierungen 2023 wurden positive Entwicklungen im Hinblick auf eine **verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit**, insbesondere auf lokaler Ebene, beobachtet. Viele Mitgliedstaaten gestatten nun Behörden benachbarter Mitgliedstaaten, die an **gemeinsamen Einsätzen** beteiligt sind, Identitätsfeststellungen durchzuführen oder Personen in Gewahrsam zu nehmen, die versuchen, Identitätsfeststellungen zu umgehen. Dies ist unerlässlich, um zu

⁶³ Das Überstellungsverfahren ist ein neues Instrument zur Bekämpfung von Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums. Es ermöglicht den Mitgliedstaaten, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit in Grenzregionen aufgegriffen werden, in den Mitgliedstaat zu überstellen, aus dem sie unmittelbar kamen.

⁶⁴ Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0915>.

⁶⁵ Polen, Tschechien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Österreich, Irland, Luxemburg, Belgien, Litauen, Lettland, Rumänien und Bulgarien.

verhindern, dass kriminelle Netzwerke fehlende Kontrollen an den Binnengrenzen ausnutzen. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nach wie vor eine sichere und grenzüberschreitende Echtzeitkommunikation gewährleisten. Mehrere Projekte sind im Gange, insbesondere im Rahmen des „**BroadNet**“-Projekts, in dem die operativen Funkverbindungen des künftigen europaweiten Funksystems festgelegt werden.

Die Schengen-Evaluierungen ergaben auch Verbesserungen bei der Funktionsweise der **Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll**, die die Koordinierung gemeinsamer Patrouillen und die Entwicklung regionaler gemeinsamer Analysen nun wirksamer unterstützen. Diese Erkenntnisse könnten jedoch noch stärker durch die Festlegung systematischerer Verfahren für den Informationsaustausch in Risikobewertungen integriert werden. In mehreren dieser Zentren muss dringend die Netzanwendung für sicheren Informationsaustausch (SIENA – Information Exchange Network Application) eingeführt werden, um eine engere Zusammenarbeit und einen engeren Informationsaustausch mit Europol zu ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten sollten durch eine verstärkte Zusammenarbeit und einen verstärkten Informationsaustausch zwischen den zentralen Anlaufstellen, den nationalen Koordinierungszentren und den Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll über die Netzanwendung für sicheren Informationsaustausch (SIENA) einen **strategischeren Ansatz** für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verfolgen, indem sie auch die Erkenntnisse und Informationen an den Außengrenzen und innerhalb des Schengen-Raums in einem (nationalen) Lagebild miteinander verknüpfen. Bestehende Kooperationsinitiativen müssen in regionalen Dachverbänden verankert werden. Die nationalen Strategien und Verfahren in Bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität und die damit verbundenen Herausforderungen, einschließlich Sekundärmigration, müssen aktualisiert werden. Dazu sollten auch die neuen Möglichkeiten im Rahmen des Schengener Grenzkodexes und der Empfehlung des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung gehören. In diesem Zusammenhang spielt die **Aktualisierung bilateraler Abkommen** über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung eine Schlüsselrolle. Das neue BENELUX-Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ist diesbezüglich vorbildlich, da es eine vertiefte regionale Zusammenarbeit⁶⁶ auch bei Nacheilen und grenzüberschreitender Überwachung ermöglicht. Darüber hinaus aktualisieren Bulgarien und Rumänien zur Vorbereitung der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands in beiden Mitgliedstaaten ihre bilateralen Abkommen mit benachbarten Mitgliedstaaten.

Informationsaustausch und Datenschutz

Ein sicherer Schengen-Raum erfordert einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten unter uneingeschränkter Einhaltung der hohen Datenschutzstandards der EU. Das Einreise-/Ausreisensystem und das ETIAS in Verbindung mit der neuen Eurodac-Datenbank stellen der Union an den Außengrenzen wirksamere Instrumente zur Verfügung, die die Identifizierung unterstützen, Sekundärmigration

⁶⁶ https://www.benelux.int/files/3315/3234/9332/FichePolice_EN.pdf

verhindern und zu wirksameren Verfahren beitragen. Mit dem **erneuerten Schengener Informationssystem** wurde die innere Sicherheit des Schengen-Raums gestärkt, indem der Zugang zum SIS, seine Nutzung und die darin enthaltenen Daten ausgeweitet wurden. Seine Inbetriebnahme im März 2023 wurde von zahlreichen Behörden in den Mitgliedstaaten ohne operative oder technische Schwierigkeiten erfolgreich umgesetzt und integriert. Die Schengen-Evaluierungen haben bestätigt, dass die Mitgliedstaaten die neuen Funktionen zunehmend nutzen und neue Ausschreibungskategorien in das System eingeben⁶⁷, wenngleich noch Verbesserungsbedarf besteht, um die Nutzung dieser Daten zu maximieren. Darüber hinaus laden einige Mitgliedstaaten Fingerabdruckdaten nicht konsequent hoch, außerdem **fehlt es** den **SIRENE-Büros** der Mitgliedstaaten nach wie vor **an Ressourcen und der Aufbau von Kapazitäten ist unzureichend**, was den allgemeinen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigt. Um einen umfassenden Informationsaustausch zu gewährleisten, müssen alle Mitgliedstaaten gemäß der im Mai 2023 angenommenen Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden eine voll funktionsfähige und angemessen ausgestattete zentrale Kontaktstelle einrichten. Wie bei den Schengen-Evaluierungen festgestellt wurde, verwenden viele zentrale Kontaktstellen nach wie vor kein **einheitliches Fallbearbeitungssystem**. Zwar sind mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht weit fortgeschritten, die Umsetzungsbemühungen sollten jedoch intensiviert werden.

Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der verstärkte Austausch von Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden unter uneingeschränkter Einhaltung der Datenschutzanforderungen erfolgt. Die Behörden, die IT-Großsysteme verwalten und nutzen, müssen sicherstellen, dass die Datenschutzanforderungen in der Praxis eingehalten werden und dass die Einhaltung regelmäßig überwacht wird, um Schwachstellen in den Systemen, einschließlich der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten, aufzudecken. Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2023 haben bestätigt, dass dies immer noch nicht die Regel ist. Darüber hinaus überwachen die Datenschutzbehörden die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in IT-Großsystemen nicht immer umfassend und sollten ihre Arbeit intensivieren. Einige Datenschutzbehörden benötigen nach wie vor zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen.

Schließlich erfordert der Übergang zur **digitalen Verwaltung des Schengen-Raums** ein starkes und agiles Systemmanagement. Zu diesem Zweck führt die Kommission im Einklang mit Artikel 39 der eu-LISA-Verordnung⁶⁸ eine Evaluierung der Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) durch.

⁶⁷ Seit dem 7. März 2023 wurden mehr als 430 000 Ausschreibungen zur Rückkehr, mehr als 11 500 Ausschreibungen zu schutzbedürftigen Personen, mehr als 900 Personen- und Sachfahndungsausschreibungen zu Ermittlungszwecken und mehr als 45 Ausschreibungen zu unbekannten gesuchten Personen in das SIS eingegeben.

⁶⁸ Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011.

Prioritäten für einen sicheren und besser geschützten Schengen-Raum

- Umsetzung eines **strategischen Ansatzes** für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, bei dem die nationalen und europäischen Prioritäten aufeinander abgestimmt und die Erkenntnisse an den Außengrenzen und innerhalb des Schengen-Raums in einem (nationalen) Lagebild zusammengeführt werden, indem auch die zentralen Kontaktstellen im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2023/977 gestärkt werden.
- Festlegung der erforderlichen Maßnahmen für die **polizeiliche Zusammenarbeit**, um bestehenden und sich abzeichnenden Migrations- und Sicherheitsrisiken zu begegnen, in enger Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten in der Region, durch die vollständige Umsetzung der Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und im Einklang mit der Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.
- Umfassende Nutzung der auf allen Ebenen verfügbaren **Erkenntnisse** durch vollständige Einführung von SIENA, auch in den Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll.
- Maximierung der Nutzung der **SIS-Daten** durch Nutzung aller neuen Funktionen und durch Zuweisung von Ressourcen und Kapazitäten an die SIRENE-Büros.
- Gewährleistung, dass der verstärkte Informationsaustausch unter uneingeschränkter Achtung der **Datenschutzanforderungen** durchgeführt wird.
- Aktiver Beitrag zum **EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels** und der organisierten Kriminalität, indem auch die bewährten Verfahren umgesetzt werden, die in der thematischen Schengen-Evaluierung zur Bekämpfung des Drogenhandels ermittelt wurden.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Aus diesem Bericht geht hervor, dass **wesentliche legislative und operative Entwicklungen** erzielt wurden, um die im Schengen-Statusbericht 2023 ermittelten Prioritäten umzusetzen. Insbesondere wurden spezifische Maßnahmen ergriffen, um den Schengen-Management-Zyklus zu konsolidieren und weiter zu stärken, die EU-Außengrenzen weiter zu stärken, die Wirksamkeit des Rückkehrsystems zu verbessern, die innere Sicherheit zu erhöhen und die Visumpolitik der EU besser umzusetzen. Wichtige erste Schritte zur Vollendung des Schengen-Raums wurden außerdem mit der Annahme des Beschlusses des Rates zur Aufhebung der Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen Bulgariens und Rumäniens im Dezember unternommen. Im Schengen-Statusbericht 2024 werden die verbleibenden Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung des Zyklus 2023–2024 sowie die sich abzeichnenden Herausforderungen für den Schengen-Raum und die vorrangigen Maßnahmen für den Schengen-Zyklus 2024–2025 aufgezeigt.

Um die Umsetzung dieser Prioritäten zu erleichtern, hat die Kommission außerdem einen Vorschlag für eine **Empfehlung des Rates für den Schengen-Zyklus 2024/2025** vorgelegt

und ersucht den Rat, diesen auf der bevorstehenden Tagung des Schengen-Rates im Juni 2024 anzunehmen.⁶⁹

Die in diesem neuen Schengen-Zyklus dargelegten Elemente sollten die Grundlage für einen verstärkten **politischen Dialog** sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, einschließlich im Europäischem Parlament und im Rat, bilden.

⁶⁹ Die in diesem Bericht enthaltenen Kästen mit den Prioritäten sollten ergänzend zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates gelesen werden und sollen weiteren Kontext bieten.