



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 SOZIAUSSCHUSS 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 Strafverfolgungsbehörden⁴** und der im Februar 2024 angenommenen **Prüm-II-Verordnung⁵** 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 Menschenhandels⁶** 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 Feuerwaffen⁷** 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 **Schleuserkriminalität⁸** noch vorangebracht werden. Die derzeitigen jahrzehntealten Rechtsvorschriften bieten nicht die richtigen Instrumente zur Bekämpfung dieser sich ständig weiterentwickelnden Kriminalität, und es ist notwendig, die Zusammenarbeit auf EU-Ebene

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.

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

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.

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.



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 forderte 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 **verfügbarer 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 qualitativeren 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.

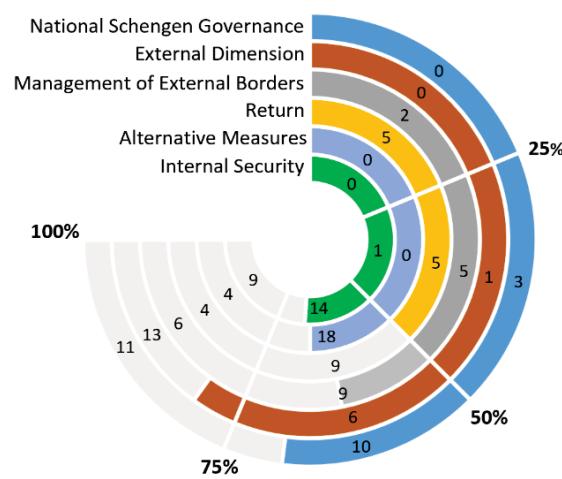
Eine verbesserte nationale Verwaltung wird den Weg für eine stärkere Umsetzung der Schengen-Vorschriften durch mehr Mitwirkung und Koordinierung ebnen. Alle Rechtsvorschriften sind nur so gut wie ihre wirksame Umsetzung, und der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ist in dieser Hinsicht 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**).

Overall State of Implementation



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

Aggregiertes Schengen-Scoreboard: Mittelwerte je Schlüsseldimension des Schengen-Systems²⁰

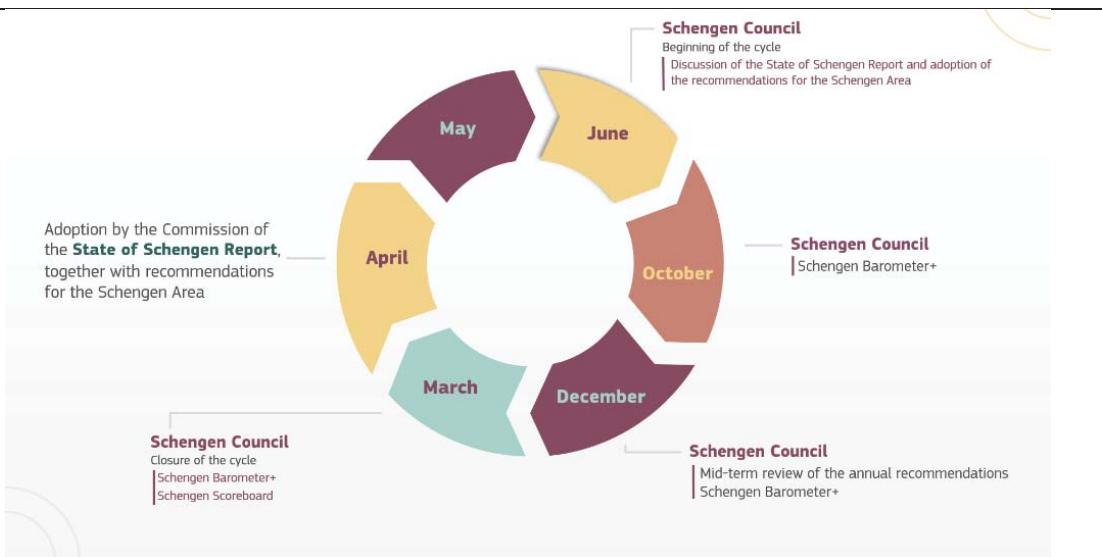
Im Rahmen des neuen Ansatzes des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus steht der **Schengen-Koordinator** in Kontakt mit den Mitgliedstaaten, um die Umsetzung der im Schengen-Scoreboard dargestellten Schengen-Prioritäten zu unterstützen. Dies trägt zur Stärkung der nationalen Verwaltung 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:

- 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.
- Ermittlung gemeinsamer Lösungen zur Überwindung der mit **Identitäts- und Dokumentenbetrug** verbundenen Risiken.
- 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.

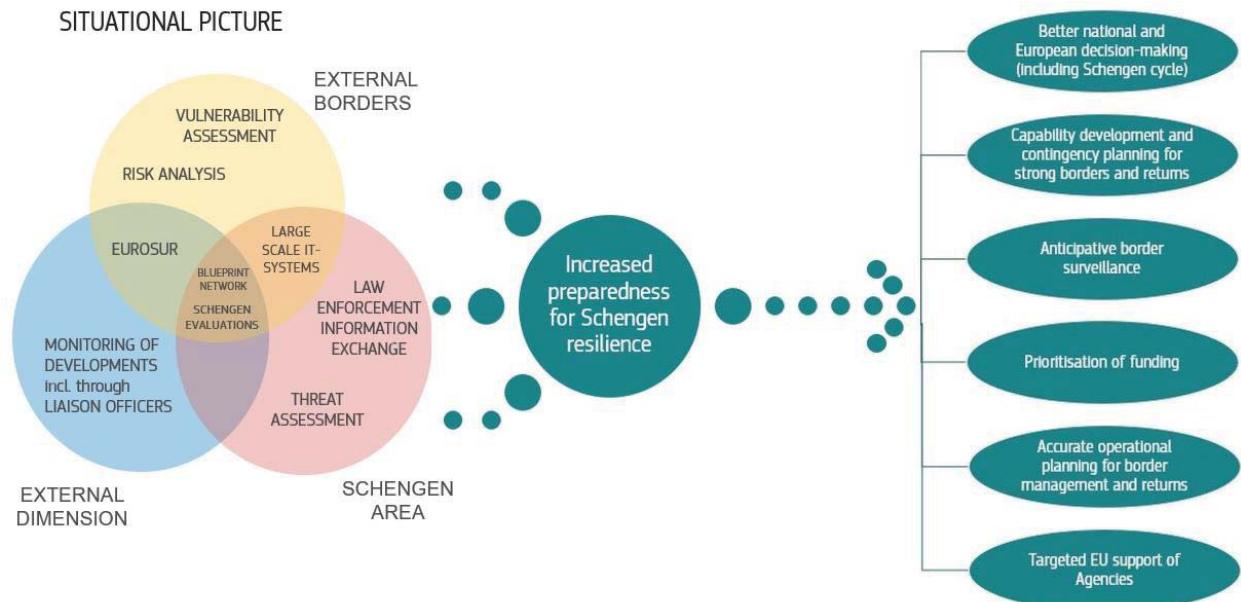
Darüber hinaus gibt es große Bedenken in Bezug auf **grenzüberschreitende Kriminalität** und kriminelle Netzwerke, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten weiterhin für Menschenhandel und Schleuserkriminalität nutzen.

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 wappen, 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

Frontex hat Verbindungsbeamte entsandt²⁴, und die Union hat eine Reihe von Statusvereinbarungen²⁵ mit Drittstaaten unterzeichnet, die Frontex operative Tätigkeiten in

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.

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 Georgien, Armenien und Aserbadschan). Albanien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

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 irregularer 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 Rückkehrssysteme 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 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

²⁶ Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kanada, Kap Verde, Kosovo, Moldau, Montenegro, Nigeria, Nordmazedonien, Russland, Serbien, Türkei, Ukraine, Vereiniges 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.

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.

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

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.

grenzüberschreitender Kriminalität und trägt zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migranten 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 Grenzvorbereich 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.

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

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).

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 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

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).

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.

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-Rückkehrsyste

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 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

³⁵ 9534/2/23 REV 2.

³⁶ 15925/23.

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

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 Hafteinrichtungen 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 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

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.

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-Rückkehrsyste aufzubauen, die neuen Rechtsvorschriften des Pakets zu ergänzen und die Union und ihre Mitgliedstaaten mit wirksamen Rückkehrinstrumenten auszustatten sowie die Harmonisierung der nationalen Rückkehrverfahren zu erleichtern. Die Kommission wird auch auf den Ergebnissen der laufenden **thematischen Evaluierung** für ein wirksames EU-Rückkehrsyste aufbauen, wobei gemeinsame Lösungen unter Berücksichtigung der damit verbundenen Herausforderungen ermittelt werden.

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.

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 Schreibarbeit 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 Visumspolitik (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.

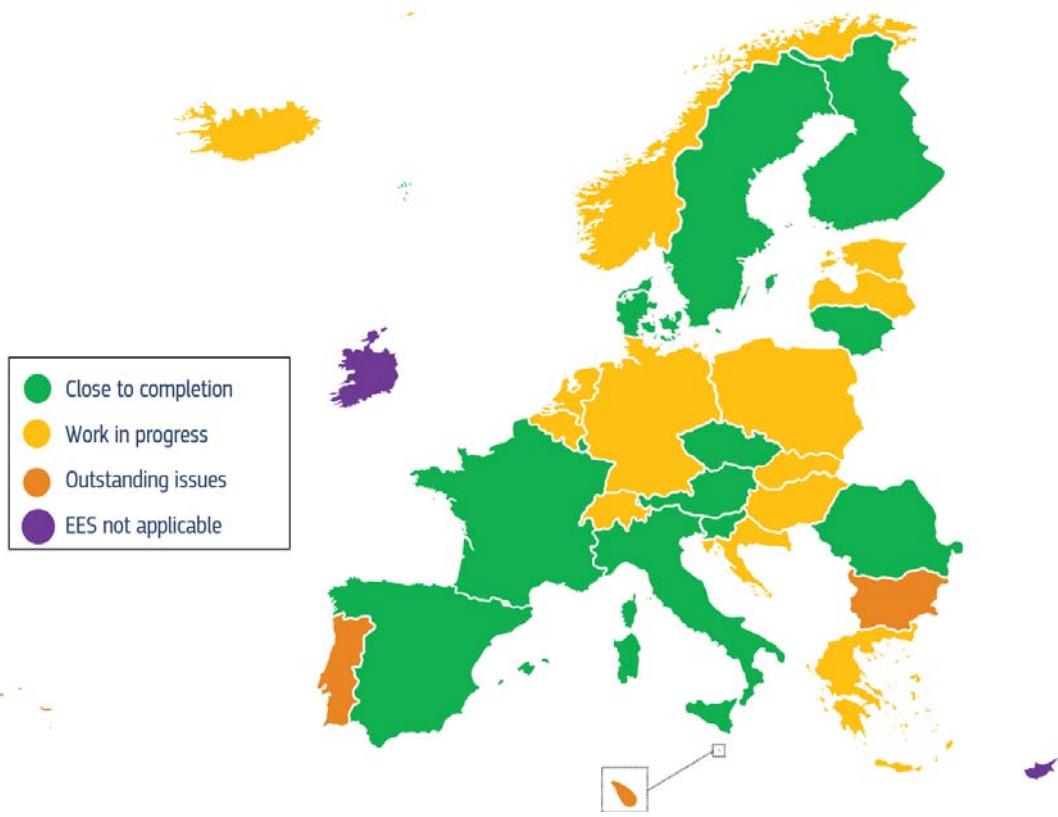
⁴⁹ Das überarbeitete Visa-Informationssystem dürfte bis Herbst 2026 voll funktionsfähig sein.

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 Grenzübertritt 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-/Ausreisesystems 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-/Ausreisesystems (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-/Ausreisesystems** 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 Grenzübertritts 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.

Angesichts 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 durchgeföhrten 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://globalinitiative.net/global-organized-crime-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 Gesamttrouten-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 Rückübernahmevereinbarungen 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 Rückübernahmevereinbarungen 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 Rückübernahmevereinbarungen 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-/Ausreisesystem 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 Visumspolitik 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 Europäischen 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.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2024
COM(2024) 173 final

ANNEX 1

ANHANG

der

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

Schengen-Statusbericht 2024

DE

DE

ANHANG 1

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

Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ist der Eckpfeiler eines gut funktionierenden Schengen-Raums, der die rechtzeitige Erkennung und Behebung von Mängeln ermöglicht. Im Rahmen dieses Peer-to-Peer-Mechanismus bewerten Teams von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, die von der Kommission koordiniert und von Beobachtern der Agenturen und Einrichtungen der EU unterstützt werden, umfassend alle Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden.¹

2023 begann mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnung über den Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (SEMM – Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism)² eine neue Generation von Schengen-Evaluierungen. Mit der dritten Generation wird ein stärker strategisch ausgerichtetes und integriertes Schengen-Evaluierungskonzept mit einem einzigen Evaluierungsteam eingeführt, das sich aus Sachverständigen aus verschiedenen Politikbereichen zusammensetzt. Der Übergang zu einer länderzentrierten Evaluierung vermittelt ein umfassenderes Bild der Gesamtleistung eines Mitgliedstaats bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands und seines Beitrags zum Funktionieren des Schengen-Raums ohne Kontrollen an seinen Binnengrenzen („Schengen-Raum“).

Aufbauend auf den wichtigen Fortschritten, die in den letzten Jahren erzielt wurden, zielt die Stärkung des Mechanismus darauf ab, eine stärkere politische und operative Übernahme der Ergebnisse der Schengen-Evaluierung sicherzustellen, um die Umsetzung der Schengen-Vorschriften zu unterstützen und damit das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

Im Einklang mit dem neuen Konzept hat die Kommission die wichtigsten Instrumente für das reibungslose Funktionieren der Schengen-Evaluierungen aktualisiert. Erstens wurde der neue Leitfaden für die Schengen-Evaluierung angenommen, um den Grundsätzen der neuen Verordnung Rechnung zu tragen und die Kohärenz während des gesamten Prozesses zu fördern. Der Leitfaden sieht mehr Transparenz im Einklang mit den Anforderungen der neuen Verordnung vor.³ Zweitens wurde der Standardfragebogen für Schengen-Evaluierungen⁴ überarbeitet, um neue rechtliche und operative Entwicklungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Schengen-Vorschriften abzudecken.

¹ Er ist auch der Rahmen, um zu überprüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten, in denen er noch nicht (vollständig) gilt, erfüllt sind.

² Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands.

³ Im Einklang mit Artikel 28 der SEMM-Verordnung sieht der Leitfaden vor, dass die Kommission die Zusammenfassung und die Empfehlungen der neuen Länderberichte veröffentlicht. [Schengen evaluation and monitoring - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europpa/en/schengen-evaluation-and-monitoring-European-Commission-europa.eu).

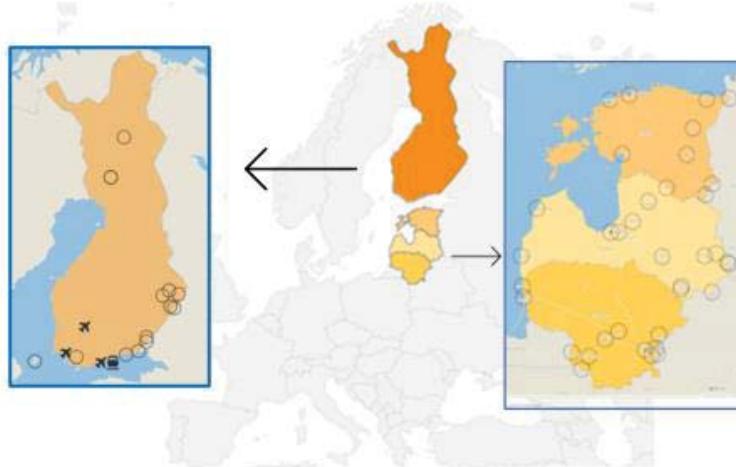
⁴ C(2023) 3000 final.

Schengen-Länderevaluierungen 2023

Im Jahr 2023⁵ leitete die Kommission mit den regelmäßigen Evaluierungen Finnlands, Litauens, Lettlands und Estlands die dritte Generation von Schengen-Evaluierungen ein. Das neue Konzept für Schengen-Evaluierungen, das auf der erneuerten Verordnung über den Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (SEMM) beruht, ermöglichte die erste integrierte und strategische Bewertung der Art und Weise, wie die evaluierten Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand insgesamt anwenden.

Besuchte Orte

- ✓ **Zentralbehörden:** Nationale Koordinierungszentren, Polizeipräsidien, zuständige Ministerien und die SIRENE-Büros sowie die Datenschutzbehörden.
- ✓ **Landgrenzen zu Russland und Belarus:** Grenzübergangsstellen Vaalimaa und Nuijamaa, Medininkai, Silene, Paternieki, Narva und Luhamaa.
- ✓ **Flughäfen:** Helsinki, Tampere, Turku, Vilnius, Kaunas, Palanga, Tallinn und Riga.
- ✓ **Häfen:** Tallinn, Paldiski, Liepaja, Ventspils, Riga, Neringa, Klaipeda und Uostas.
- ✓ **Haft- und Aufnahmeeinrichtungen:** Metsälä, Joutseno, Tallinn, Soodevahe, Ausländerregistrierungszentrum in Pabradė, Flüchtlingsaufnahmezentrum in Rukla, Unterbringungszentrum für in Gewahrsam genommene Ausländer in Mucenieki und Daugavpils.



Bei den Evaluierungen wurde ein besonderer **Schwerpunkt** auf Folgendes gelegt:

- Die **Fähigkeiten**, Verfahren und Instrumente der Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Migrations- und Sicherheitsrisiken an ihren Außengrenzen bei gleichzeitiger Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der Grundrechte, insbesondere vor dem Hintergrund der Instrumentalisierung von Migranten durch Russland und Belarus.
- **Strategische Verwaltung** auf nationaler Ebene als Voraussetzung für eine wirksame und integrierte Umsetzung des Schengen-Besitzstands. Dazu gehörten nationale Strategien, personelle Ressourcen und Schulungen (auch zu den Grundrechten), Risikoanalysen, Notfallplanung und Umsetzung von EU-Instrumenten.

⁵ Darüber hinaus wurden Spanien (Visumspolitik) und Portugal (Visumspolitik und Datenschutz) bewertet. Diese regelmäßigen Evaluierungen folgten auf den zweiten Programmplanungszyklus der Schengen-Evaluierungen, da sie ursprünglich für 2020 und 2021 geplant waren, aber aufgrund der COVID-19-Beschränkungen verschoben wurden.

- Wirksamkeit **regionaler Initiativen** zur Bekämpfung der **grenzüberschreitenden Kriminalität** im Schengen-Raum.
- Umsetzung der **IT-Großsysteme** zur Unterstützung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, einschließlich der Einhaltung der Datenschutzanforderungen, insbesondere der neuen Funktionen des Schengener Informationssystems, und des Stands der Vorbereitung auf die Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisesystems.

Dieser strategische Ansatz ermöglichte es den Evaluierungsteams, ein ganzheitliches Verständnis für die zentralen Probleme zu entwickeln, die die verantwortungsvolle Verwaltung und das Management des Schengen-Raums in jedem evaluierten Mitgliedstaat beeinträchtigen. In den **Schengen-Länderberichten**, die die vorangegangenen sechs thematischen Berichte pro Mitgliedstaat ersetzen, wurden gemeinsame Probleme in diesen vier Mitgliedstaaten ermittelt, was die Tatsache widerspiegelt, dass sie vor ähnlichen Herausforderungen stehen:

An den **Außengrenzen**:

- Die Gesamtleistung von **Grenzkontrollen** und Resilienz in Krisensituationen in Finnland, Litauen, Lettland und Estland ist derzeit angemessen. Die Zahl der Mitarbeiter ist auf dem Mindestmaß, um die wirksame Durchführung von Grenzmanagement- und Rückführungsmaßnahmen zu gewährleisten, und jede mögliche Änderung der derzeitigen Situation würde die Reaktionskapazitäten für Grenz- und Rückführungsaufgaben unter Druck setzen.
- Die evaluierten Mitgliedstaaten hatten Schwierigkeiten, die Achtung der **Grundrechte**, insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, bei der Anwendung von grenzpolizeilichen Maßnahmen zu gewährleisten.
- Die Qualität der **Überwachung der Landgrenzen** ist im Großen und Ganzen angemessen, auch wenn es nach wie vor Lücken im Zusammenhang mit fehlenden Detektionsausrüstungen und personellen Engpässen gibt.
- Die Qualität der **Grenzkontrollen** ist uneinheitlich.

Maßnahmen **im Schengen-Raum** zur Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität:

- Finnland, Litauen, Lettland und Estland haben zwar auf strategischer, rechtlicher und operativer Ebene erhebliche Änderungen vorgenommen, um der zunehmenden Zahl irregulärer Migranten entgegenzuwirken, jedoch bestehen nach wie vor Herausforderungen bei der wirksamen Durchsetzung von **Rückkehrentscheidungen**. Insbesondere die mangelnde Überwachung der Rückkehr bei Nichteinhaltung der Frist für die freiwillige Ausreise und der Erlass mehrerer Rückkehrentscheidungen gegen dieselbe Person wirken sich negativ auf die Möglichkeiten zur Durchführung von Rückführungen aus. Die verstärkte Anwendung der gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen durch die lettischen Behörden wurde als bewährtes Verfahren betrachtet und kann dazu beitragen, einige der ermittelten Probleme anzugehen.
- Die **nationalen Strategien für die innere Sicherheit** in den vier evaluierten Mitgliedstaaten sind nicht konsequent mit den Prioritäten und Strategien der EU für

die innere Sicherheit⁶ verknüpft, was eine wirksame Zuweisung nationaler Ressourcen verhindert und die Umsetzung der gemeinsamen europäischen Sicherheitsinstrumente und -funktionen behindert.

In Bezug auf den **Informationsaustausch** über die IT-Systeme des Schengen-Raums und die damit verbundenen Datenschutzanforderungen:

- Nicht alle **Funktionen des erneuerten SIS** wurden implementiert, insbesondere in Lettland, wo ein Kontrollbesuch organisiert wird. Darüber hinaus werden in den vier evaluierten Mitgliedstaaten nicht allen Endnutzern Abfragen im **SIS-AFIS** (Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem) bereitgestellt.
- Insgesamt mangelt es den **SIRENE-Büros** an Ressourcen und der entsprechende Aufbau von Kapazitäten ist unzureichend, was zu Schwierigkeiten bei der effizienten Gestaltung des rechtzeitigen Informationsaustauschs führt.
- Die Behörden, die das Schengener Informationssystem und das Visa-Informationssystem verwalten und nutzen, halten die Datenschutzanforderungen aufgrund unklarer Zuständigkeiten, unzureichender Zugangsverwaltung und Datensicherheit, falscher Aufbewahrungsfristen von Protokollen, mangelnder Überwachung und unzureichender Schulung des Personals nicht immer ein. Darüber hinaus überwachen die Datenschutzbehörden die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht immer zeitnah und umfassend.
- In einigen Mitgliedstaaten sehen sich betroffene Personen bei der Ausübung ihrer Rechte (z. B. des Rechts auf Zugang zu Daten) aufgrund unverhältnismäßiger Anforderungen für Anträge, die sie stellen möchten, mit Problemen konfrontiert.

In Bezug auf die **externe Dimension** des Schengen-Systems:

- Während die **Prüfung der Visumanträge** durch die evaluierten Behörden in den besuchten Konsulaten insgesamt solide war und die Entscheidungen begründet waren, ist es nach wie vor erforderlich, die Zusammenarbeit mit den externen Dienstleistern in den vier evaluierten Mitgliedstaaten sowie ihre Überwachung zu straffen.
- Das anhaltende Problem der langen Wartezeiten bei **Terminen für Schengen-Visa** besteht nach wie vor, wenn auch in geringerem Maße als im Jahr 2022.

Neben den regelmäßigen Evaluierungen 2023 wurde Zypern im Oktober 2023 **erstmals** einer **Schengen-Evaluierung** unterzogen, in der die Nutzung des Schengener Informationssystems nach seiner Anbindung an das SIS im Juli 2023 bewertet wurde. Die Evaluierung bestätigte, dass dieses IT-Kernsystem gut in die Arbeitsverfahren der verschiedenen zuständigen Behörden integriert ist. Bewährte Verfahren wurden auch im Zusammenhang mit der Schulung der zuständigen Behörden ermittelt. Es sollten Verbesserungen vorgenommen werden, um

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM(2020) 605 final.

ausreichende personelle Ressourcen für das SIRENE-Büro bereitzustellen und die SIS-Daten wirksam zu nutzen.

Darüber hinaus organisierte die Kommission im September 2023 angesichts der von Frontex durchgeführten Risikoanalysen und Schwachstellenbeurteilungen auch zwei **unangekündigte Besuche in Italien und Frankreich**.

Die Schwachstellen Frankreichs bei der Durchführung von Grenzkontrollen, insbesondere Grenzübertrittskontrollen, wurden als gravierender Mangel eingestuft. Die französischen Behörden ergreifen Sofortmaßnahmen, um die Mängel zu beheben. Der Schengen-Koordinator steht diesbezüglich in engem Kontakt mit den französischen Behörden, und die Kommissionsdienststellen verfolgen die Situation aufmerksam.

Thematische Schengen-Evaluierung 2023: Bekämpfung des Drogenhandels in die EU

Thematische Schengen-Evaluierungen bieten eine einzigartige Gelegenheit, den Stand der Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu einem bestimmten Zeitpunkt in allen Mitgliedstaaten und Politikbereichen zu bewerten. Der transversale Charakter dieser Evaluierungen gibt einen beispiellosen Überblick darüber, wie es in Bezug auf bestimmte Schwerpunktthemen um den Schengen-Raum steht, und bietet eine reichhaltige Grundlage für die Festlegung und Umsetzung politischer Entscheidungen und für Peer-Learning zwischen den Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2023 wurden alle Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden⁷, im Rahmen der thematischen Schengen-Evaluierung evaluiert, um bewährte Verfahren in ihren nationalen Kapazitäten zur **Bekämpfung des Drogenhandels** zu ermitteln, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem illegalen Handel in Häfen lag. Alle Mitgliedstaaten wurden anhand eines gezielten Fragebogens bewertet, und in den Häfen Rotterdam, Antwerpen, Marseille und Hamburg fanden Ortsbesichtigungen statt.

Die thematische Evaluierung ergab, dass die EU und die Mitgliedstaaten nur ein unvollständiges Lagebild von der Bedrohung durch den Drogenhandel haben, da lediglich ein kleiner Teil der in den Schengen-Raum gelangenden Drogen entdeckt und beschlagnahmt wird. Um diese Schwachstelle zu beheben, wurden bewährte Verfahren in Bezug auf Risikoanalyse, behördenübergreifende Zusammenarbeit, auch mit privaten Interessenträgern, und Informationsaustausch ermittelt.

Eine der gemeinsamen Herausforderungen für alle großen Häfen ist die notwendige **Koordinierung** zwischen allen am Betrieb der Häfen beteiligten Akteuren. Die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Polizei, Grenzschutz und Zollbehörden sowie privaten Partnern ist für die wirksame Bekämpfung des Drogenhandels auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene von grundlegender Bedeutung. In diesem Bereich wurden mehrere bewährte Verfahren beobachtet, darunter wirksame öffentlich-private Partnerschaften und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption entlang der Drogenlieferkette.

⁷ Die Evaluierung erstreckte sich nicht auf Bulgarien, Zypern, Irland und Rumänien.

Darüber hinaus hat die Evaluierung ergeben, dass die Hindernisse für **Drogenströme innerhalb des Schengen-Raums** durch eine effiziente grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit verstärkt werden müssen. Einige Mitgliedstaaten haben bilaterale oder multilaterale Abkommen mit besonderen Bestimmungen geschlossen, die die Zusammenarbeit im Bereich des Drogenhandels erleichtern. Weitere bewährte Verfahren in diesem Bereich betreffen die Beteiligung an EMPACT (Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen) und den entsprechenden operativen Europol-Taskforces.

Die Ergebnisse der thematischen Evaluierung unterstreichen auch die Notwendigkeit einer engen und umfassenden **internationalen Zusammenarbeit** mit Drittländern. Mehrere Mitgliedstaaten haben spezifische operative und strategische Kooperationsabkommen mit Herkunfts- oder Transitländern geschlossen, und die EU arbeitet daran, die operative Zusammenarbeit mit zentralen vom Drogenhandel betroffenen mittel- und südamerikanischen Ländern zu verbessern.



Auf der Grundlage des thematischen Evaluierungsberichts nahm der Schengen-Rat im März 2024 einen Beschluss des Rates mit einer Empfehlung zur Umsetzung der ermittelten bewährten Verfahren an.⁸ Alle evaluierten Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Aktionspläne vorzulegen, aus denen hervorgeht, welche bewährten Verfahren für ihre jeweilige nationale Situation nützlich wären und wie sie diese umsetzen werden.

Ausschöpfung des vollen Potenzials der Schengen-Evaluierungen durch wirksame Umsetzung und Überwachung

Die Überwachungsphase ist der entscheidende operative Teil des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, der es ermöglicht, die Ergebnisse der Evaluierungsteams in eine konkrete Reaktion des evaluierten Mitgliedstaats im Hinblick auf eine bessere Anwendung des Schengen-Besitzstands umzuwandeln. Ein Großteil der positiven Auswirkungen des Mechanismus auf den gesamten Schengen-Raum hängt von der wirksamen Umsetzung der im Anschluss an die Schengen-Evaluierung abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen ab.

Seit Beginn des ersten Schengen-Zyklus im Jahr 2022 geben die Schengen-Scoreboards, die den Ministerinnen und Ministern auf der Tagung des Schengen-Rates vorgelegt werden, diesen einen guten Überblick über die wichtigsten Mängel ihrer nationalen Verwaltung des Schengen-Raums. Die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik für das **Schengen-Scoreboard** im Jahr

⁸ Durchführungsbeschluss 7301/24 des Rates vom 4. März 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Umsetzung der 2023 in der thematischen Schengen-Evaluierung ermittelten bewährten Verfahren in Bezug auf die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in den Bereichen polizeiliche Zusammenarbeit, Schutz der Außengrenzen und Management von IT-Systemen zur Bekämpfung der Drogeneinfuhr in die Union.

2023 ermöglicht es, den Grad der Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung besser sichtbar zu machen und Bereiche zu ermitteln, die dringende Aufmerksamkeit auf nationaler und europäischer Ebene erfordern. Das Scoreboard ist von entscheidender Bedeutung, um die Kluft zwischen der politischen und der operativen Dimension des Schengen-Systems zu überbrücken, indem ein klares Verständnis davon vermittelt wird, welche Folgen eine Nichtanwendung der Schengen-Vorschriften hat. Die größere Sichtbarkeit der Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen, insbesondere für die zuständigen Ministerinnen und Minister im Schengen-Rat, kann wirksame Folgemaßnahmen zu den Schengen-Evaluierungstätigkeiten unterstützen.

Im Schengen-Scoreboard 2024 wurde bestätigt, dass der Schengen-Besitzstand insgesamt angemessen angewandt wird, auch wenn die Fortschritte von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und in den einzelnen Teilen des Besitzstands unterschiedlich sind. Die Überwachungstätigkeiten im Rahmen des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus haben jedoch gezeigt, dass die Umsetzung in vielen Mitgliedstaaten langsam voranschreitet, was zu weitverbreiteten **anhaltenden Mängeln** führt, auch in Bezug auf Kernaspekte der Schengen-Architektur.



Schengen-Scoreboard 2024 nach Schlüsselindikatoren

Die im zweiten Schengen-Zyklus durchgeführten Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, wie sie im Schengen-Scoreboard 2024 dargestellt werden, zeigen, dass im gesamten Schengen-Raum **vorrangige Abhilfemaßnahmen** erforderlich sind, um die Qualität der Grenzkontrollen zu verbessern, die begrenzten Kapazitäten für die Rückkehr zu erhöhen, Herausforderungen bei der Ermittlung von Sicherheitsbedrohungen über das Schengener Informationssystem anzugehen und Hindernisse für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu beseitigen, insbesondere im Zusammenhang mit unwirksamen und nicht automatisierten zentralen Anlaufstellen.

Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder auf, für wirksame Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der Schengen-Scoreboards 2024 zu sorgen, unter anderem durch eine aktive Zusammenarbeit mit dem Schengen-Koordinator.

Insbesondere müssen die anhaltenden schwerwiegenden Mängel in Frankreich und Griechenland sowie die Beschwerden im Zusammenhang mit laufenden **Vertragsverletzungsverfahren**⁹ dringend angegangen werden. Die Kommission wird eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die rasche Umsetzung von Abhilfemaßnahmen sicherzustellen. Im Falle von Empfehlungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ihre Umsetzung im Rahmen der nationalen Programme der EU-Fonds¹⁰ vorrangig zu behandeln.

Während des zweiten Schengen-Zyklus hat die Kommission ihre Bemühungen um eine effizientere Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen verstärkt. Sie hat die Lage vor Ort in mehreren Mitgliedstaaten, in denen schwerwiegende Mängel festgestellt wurden, durch erneute Besuche und Kontrollbesuche im Einklang mit den neuen Instrumenten im Rahmen der neuen SEMM-Verordnung überwacht.

Erneute Besuche 2023

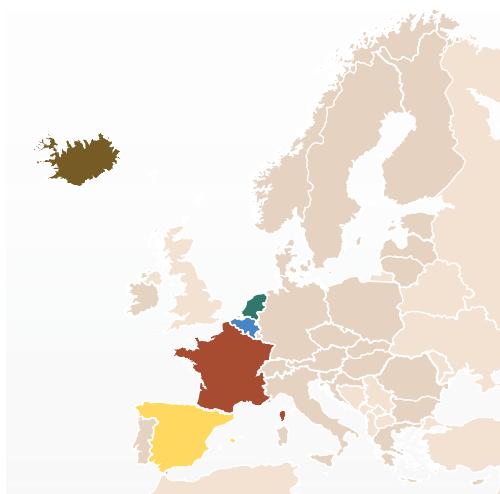
- ✓ **Niederlande** (Juni) im Bereich der Visumpolitik
- ✓ **Spanien** (Juli) im Bereich des Managements der Außengrenzen
- ✓ **Island** (September) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit

Angesichts der guten Fortschritte, die diese Mitgliedstaaten erzielt haben, kamen die Evaluierungsteams zu dem Schluss, dass die schwerwiegenden Mängel angemessen behoben wurden.

Kontrollbesuche 2023

- ✓ **Belgien** (Januar)
- ✓ **Frankreich** (November)

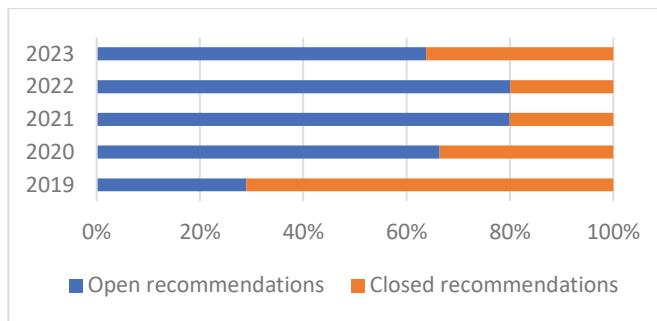
Beide Besuche dienten der Überwachung von Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Qualität der Grenzkontrollen. Auch wenn in Belgien einige Fortschritte zu verzeichnen waren, bestehen in beiden Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Mängel auch in Bezug auf die nationale Verwaltung, die dringend behoben werden müssen.



Darüber hinaus **berichten** die Mitgliedstaaten in vielen Fällen nicht wirksam im Einklang mit den rechtlichen Anforderungen und Fristen der SEMM-Verordnung, und in mehreren Fällen sind die der Kommission vorgelegten Aktionspläne unzureichend und müssen überarbeitet werden. Die wirksame Umsetzung der aus den Schengen-Evaluierungen resultierenden Empfehlungen ist nach wie vor uneinheitlich, wodurch das Potenzial des Mechanismus, zu einem starken und gut verwalteten Schengen-Raum beizutragen, nicht voll ausgeschöpft wird.

⁹ Die Kommission hat auf der Grundlage der Ergebnisse der Schengen-Evaluierung Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien, Deutschland, Griechenland und Spanien wegen der Anwendung des Besitzstands im Bereich der Rückführung eingeleitet.

¹⁰ Im Einklang mit Artikel 13 der Verordnung (EU) 2021/1148 („BMVI-Verordnung“) Artikel 16 der Verordnung (EU) 2021/1147 („AMIF-Verordnung“). Darüber hinaus Artikel 16 der Verordnung (EU) 2021/1149 („ISF-Verordnung“).



Vor diesem Hintergrund hat die Kommission ihre Überwachungskapazitäten gestärkt und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Berichtspflichten durch die Digitalisierung der Überwachungsphase mittels der seit Mai 2023 verfügbaren **KOELSCHEVAL-Anwendung** erleichtert. Sie hat eine Zentralisierung des gesamten Austauschs über die Umsetzung der Empfehlungen in einer einzigen Plattform ermöglicht, wodurch sowohl für die Kommission als auch für die evaluierten Mitgliedstaaten ein besserer Überblick über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen geschaffen wurde. Diese Plattform hat zu Verfahrensvereinfachungen und mehr Transparenz geführt, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung der einzelnen jährlichen Schengen-Scoreboards.

Im Anschluss an die jüngsten Bewertungen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Folgeberichte schließt die Kommission hiermit die Aktionspläne im Zusammenhang mit der Evaluierung Belgiens von 2015 in Bezug auf Datenschutzaspekte des Schengen-Besitzstands, der Evaluierung der Schweiz von 2018 in Bezug auf Rückkehr/Rückführung, der Evaluierung Litauens von 2018 in Bezug auf polizeiliche Zusammenarbeit, der Evaluierung Polens von 2019 in Bezug auf die gemeinsame Visumspolitik und das Außengrenzenmanagement, der Evaluierung Ungarns von 2019 in Bezug auf das Schengener Informationssystem und der Evaluierung Maltas von 2022 in Bezug auf die gemeinsame Visumspolitik nach vollständiger Umsetzung aller Empfehlungen gemäß Artikel 21 Absatz 3 der SEMM-Verordnung ab.

Darüber hinaus schließt die Kommission die Aktionspläne im Zusammenhang mit den Evaluierungen Griechenlands von 2016 in Bezug sein Außengrenzenmanagement und Datenschutzaspekte des Schengen-Besitzstands, der Evaluierung Luxemburgs von 2016 in Bezug auf Datenschutzaspekte des Schengen-Besitzstands, der Evaluierung Dänemarks von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement und das Schengener Informationssystem, der Evaluierung Islands von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement und Rückkehr/Rückführung, der Evaluierung Norwegens von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement, Datenschutzaspekte des Schengen-Besitzstands, Rückkehr/Rückführung und polizeiliche Zusammenarbeit, der Evaluierung Portugals von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung und das Schengener Informationssystem sowie polizeiliche Zusammenarbeit, der Evaluierung Spaniens von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement, das Schengener Informationssystem, Rückkehr/Rückführung und polizeiliche Zusammenarbeit, der Evaluierung Schwedens von 2017 in Bezug auf sein Außengrenzenmanagement sowie Rückkehr/Rückführung, der

Evaluierung der **Schweiz** von 2018 in Bezug auf das **Schengener Informationssystem** und der Evaluierung **Litauens** von 2018 in Bezug auf **polizeiliche Zusammenarbeit, Datenschutzaspekte des Schengen-Besitzstands und das Schengener Informationssystem technisch ab**. Dieser Abschluss ist jedoch technischer Natur, da er sich auf Aktionspläne bezieht, die nicht vollständig umgesetzt wurden. Über die noch ausstehenden Empfehlungen muss im Rahmen des von den Mitgliedstaaten nach der neuen Evaluierung vorgelegten Aktionsplans Bericht erstattet werden, um doppelte Berichtspflichten zu vermeiden.

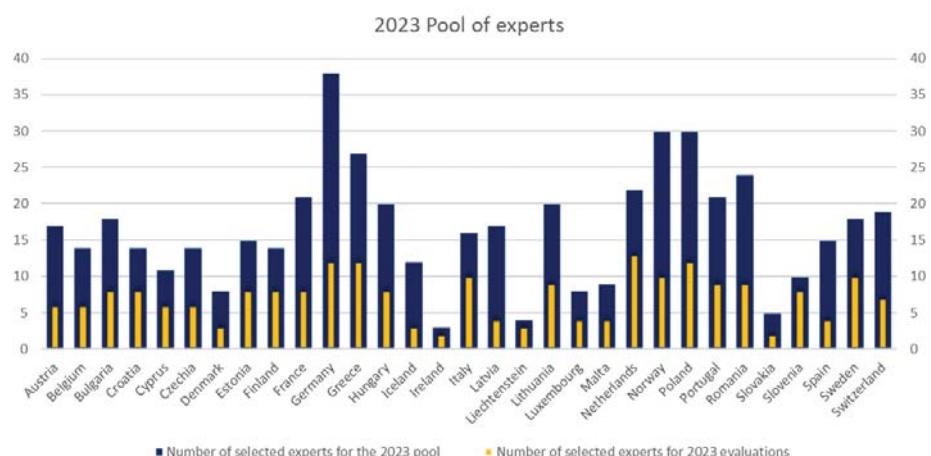
Instrumente zur Unterstützung strategischer Schengen-Evaluierungen

Das neue Konzept der Schengen-Evaluierungen erfordert eine Überarbeitung der Instrumente, die sie unterstützen. Im Einklang mit der neuen Verordnung hat die Kommission 2023 daran gearbeitet, den Sachverständigenpool, den Schengen-Evaluierungsleitfaden, den Schengen-Standardfragebogen und das Schulungskonzept für Schengen-Evaluierungen zu verbessern.

Der erste Sachverständigenpool zur Unterstützung der Schengen-Evaluierungen 2023

Die Einrichtung des ersten **Sachverständigenpools** für die Durchführung von Schengen-Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten für die im Jahr 2023 durchgeführten Schengen-Evaluierungen hat sich als nützlich erwiesen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Benennung und Auswahl von Sachverständigen der Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Die einmalige Ausschreibung der Sachverständigen für alle Evaluierungen des Folgejahres, gefolgt von einer Vorauswahl der Sachverständigen für den Pool durch die Kommission, ermöglichte die nötige Flexibilität für eine einfache Auswahl von Sachverständigen mit dem erforderlichen Fachwissen für unangekündigte Evaluierungen und immer dann, wenn ausgewählte Sachverständige für einen bestimmten Besuch nicht mehr zur Verfügung standen.

Nach der Einrichtung des Sachverständigenpools 2023 wurden die Teams für die Evaluierungen Finnlands, Litauens, Lettlands, Estlands und Zyperns eingesetzt. Sachverständige aus 31 Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern nahmen an den Evaluierungen 2023 wie folgt teil:



In Bezug auf die thematische Evaluierung zum Drogenhandel wurde eine spezielle Ausschreibung veröffentlicht, da Fachwissen und Erfahrung in verschiedenen Politikbereichen mit besonderem Schwerpunkt auf dem Drogenhandel erforderlich waren.



Von den Mitgliedstaaten benannte Sachverständige

The evaluation team operated under the coordination of lead experts from the Commission and France, and it was composed of 17 members, including national experts from



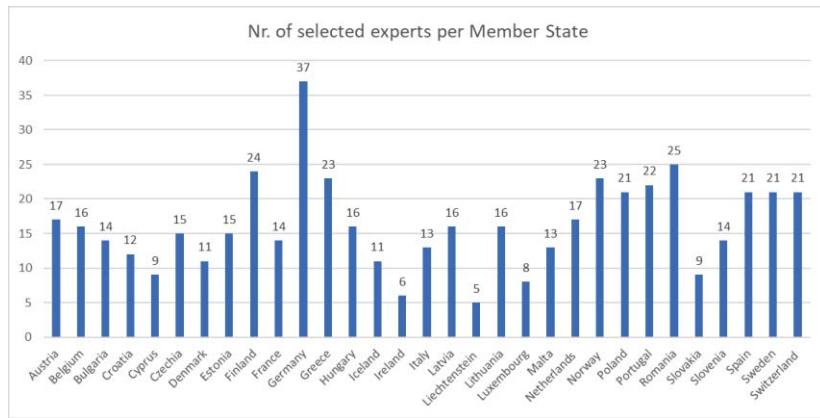
Evaluierungsteam

Im November 2023 richtete die Kommission den **Sachverständigenpool 2024** ein. Im Einklang mit den Anforderungen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus haben fast alle Mitgliedstaaten mindestens einen Sachverständigen pro Politikbereich benannt. Nur wenige Mitgliedstaaten verwiesen darauf, dass die Benennung die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigen würde¹¹, und konnten daher nicht mindestens einen Sachverständigen pro Politikbereich benennen.¹² Insgesamt wurden 526 nationale Sachverständige benannt, davon wurden **505 nationale Sachverständige** für den Pool des Jahres 2024 ausgewählt, wobei die allgemeinen und spezifischen Kriterien berücksichtigt wurden, die in der Verordnung und in der Aufforderung zur Benennung durch die Mitgliedstaaten festgelegt wurden¹³.

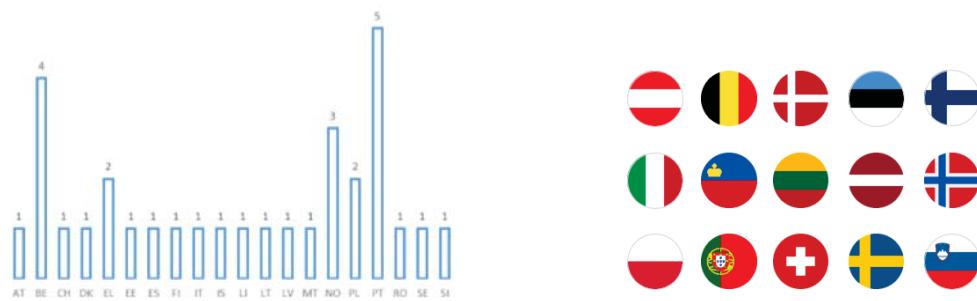
¹¹ In Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung heißt es: „Die Mitgliedstaaten müssen keine Sachverständigen für die Bereiche benennen, in denen sie aus objektiven Gründen nicht evaluiert werden oder in Ausnahmefällen, wenn durch die Benennung die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt würde.“ Macht ein Mitgliedstaat Letzteres geltend, so legt er der Kommission schriftlich die Gründe und weitere Informationen über diese außergewöhnliche Situation vor.“

¹² Frankreich, Italien und die Slowakei haben keinen Sachverständigen für Datenschutz benannt, während Dänemark keinen Sachverständigen für die polizeiliche Zusammenarbeit benannt hat.

¹³ Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung müssen die Sachverständigen „eine entsprechende fachliche Eignung — unter anderem solide theoretische Kenntnisse und Erfahrung in den unter den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus fallenden Bereichen — aufweisen, fundierte Kenntnisse über die Evaluierungsgrundsätze, -verfahren und -techniken besitzen und in der Lage sein, sich in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen“. Gemäß Artikel 17 Absatz 5 müssen die Mitgliedstaaten Sachverständige benennen, die diese Bedingungen erfüllen.



Für die **thematische Evaluierung zur Rückkehr 2024** wurde eine zusätzliche Ausschreibung für Sachverständige veröffentlicht, um die dauerhafte Verfügbarkeit von Sachverständigen während des gesamten Jahres sicherzustellen. Auf der Grundlage der 31 von 20 Mitgliedstaaten eingereichten Benennungen besteht das Team aus 15 Sachverständigen. Frontex und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterstützen das Team als Beobachter, während die EUAA und eu-LISA auf Ad-hoc-Basis Unterstützung leisten.



Von den Mitgliedstaaten benannte Sachverständige

Evaluierungsteam

Eine entscheidende Komponente für das reibungslose Funktionieren des Sachverständigenpools bleibt die nationale Koordinierung der Schengen-Evaluierungen, insbesondere hinsichtlich der Qualifikation, des Engagements und der Verfügbarkeit von Sachverständigen. Bei mehreren Gelegenheiten waren die vorausgewählten Sachverständigen zum Zeitpunkt der Evaluierung aus beruflichen oder persönlichen Gründen nicht mehr verfügbar. Diese Änderungen in letzter Minute haben die rechtzeitige Organisation und angemessene Vorbereitung der Evaluierungsbesuche erschwert. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass sich ihre vorausgewählten Sachverständigen uneingeschränkt für die Durchführung von Schengen-Evaluierungen einsetzen, einem Peer-to-Peer-Mechanismus, der auch für die entsendenden Behörden von Nutzen ist.

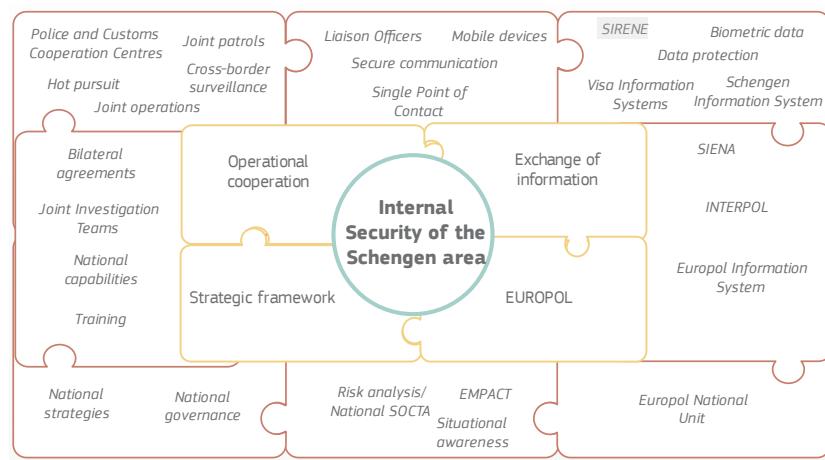
Gleichzeitig sollte die Kontinuität zwischen den Schulungsmaßnahmen und den Evaluierungsmaßnahmen gestärkt werden, um sicherzustellen, dass ihre Behörden im Einklang mit den Anforderungen der SEMM-Verordnung¹⁴ stets neu ausgebildete Sachverständige für den Pool benennen. Die Verfahren für den Informationsaustausch mittels nationaler

¹⁴ Artikel 17 Absatz 6 der SEMM-Verordnung.

Kontaktstellen über die Einrichtung des Pools, einschließlich Rückmeldungen an benannte Sachverständige zu den Ergebnissen des Verfahrens, könnten weiter verbessert werden.

Bei der Einrichtung des Sachverständigenpools 2024 wurden die Entwicklungen bei der Organisation der Schengen-Evaluierungen verfolgt. Aufbauend auf den Innovationen und den Erfahrungen mit der Einrichtung des ersten Sachverständigenpools aktualisierte die Kommission die Zusammensetzung der Evaluierungsteams, indem sie den Einsatz **gemischter Teams** mit komplementären Profilen und Kompetenzen förderte. Zum ersten Mal richtete die Kommission einen **integrierten Sachverständigenpool** ein und forderte die Mitgliedstaaten auf, Sachverständige mit gemischten Profilen zu benennen, um die Einrichtung dieser Teams zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der großen Komplementarität der Profile von Sachverständigen für die polizeiliche Zusammenarbeit und von Sachverständigen für IT-Großsysteme hat die Kommission mit Unterstützung von leitenden Sachverständigen der Mitgliedstaaten beide Evaluierungsteams zusammengeführt und ein **integriertes Team für innere Sicherheit** gebildet. Dieses neue Konzept, das eine gemeinsame Planung, Programmplanung und Durchführung von Vor-Ort-Besuchen umfasst, wurde 2023 erfolgreich umgesetzt.

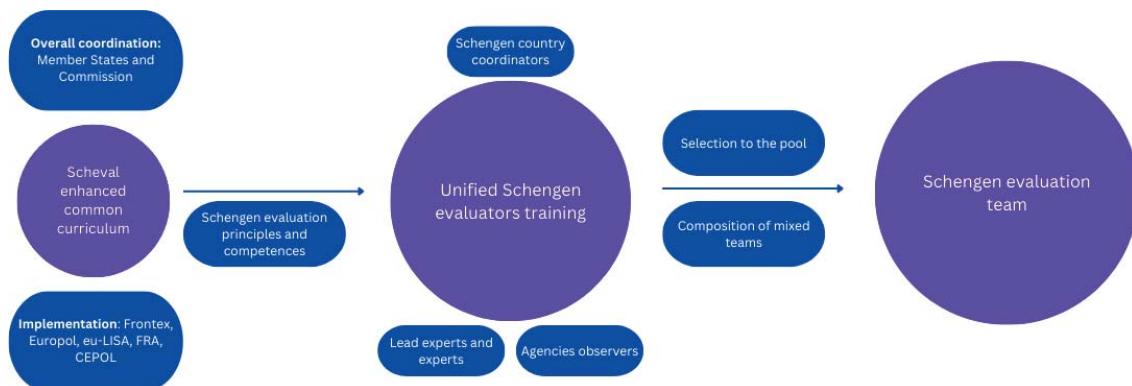


Die Kommission wird weiterhin auf einen strategischeren und besser koordinierten Einsatz von Teams mit gemischem Fachwissen hinarbeiten und dabei auch den Bedarf berücksichtigen, der sich aus der Annahme der neuen Schengen-Rechtsvorschriften wie der Screening-Verordnung und der Umsetzung der neuen IT-Architektur ergibt. Die Kommission wird dafür sorgen, dass die Zusammensetzung des Pools entsprechend angepasst wird.

Um einen hochwertigen Pool von Sachverständigen für Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten zu gewährleisten, wurde 2023 ein **gemeinsamer und integrierter Schulungsrahmen** für Sachverständige für Schengen-Evaluierungen eingerichtet. Ziel ist es, solide theoretische Kenntnisse durch ein gutes Verständnis der Evaluierungsgrundsätze, -verfahren und -techniken zu ergänzen, um einen kohärenten Ansatz während der gesamten Evaluierungstätigkeit zu gewährleisten. Eckpfeiler dieses Harmonisierungsprozesses ist die Einführung des ersten **gemeinsamen Lehrplans**, auf den sich die Kommission, die Sachverständigen für Ausbildung der Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen geeinigt haben.

Dieser einheitliche gemeinsame Lehrplan spiegelt die Grundsätze der neuen SEMM-Verordnung wider und wird bei allen Schulungsmaßnahmen angewandt, unabhängig davon, ob Mitgliedstaaten, Agenturen oder die Kommission die Schulung organisieren. Seit seiner Einrichtung wurden **215 Sachverständige** im April, September und Oktober 2023 in diesem gemeinsamen Rahmen **geschult**.

Darüber hinaus fand im Januar 2024 der zweite **Workshop für Länderkoordinatoren und leitende Sachverständige** statt, bei dem die Länderkoordinatoren der Mitgliedstaaten und der Kommission, benannte leitende Sachverständige für die Evaluierungen 2024 sowie eine Auswahl von Länderkoordinatoren und leitenden Sachverständigen der Evaluierungen 2023 zusammenkamen. Die Schulungen ermöglichen es den erfahrenen Sachverständigen, ihre Erkenntnisse über den umfassenden Evaluierungsprozess auszutauschen, und es wurden weitere Überlegungen zur Verbesserung angestellt. Die Länderkoordinatoren der Mitgliedstaaten spielen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung, Planung, Umsetzung und Weiterverfolgung der Peer-to-Peer-Schengen-Evaluierungen sowie bei der Schließung der bestehenden Lücken zwischen der technischen/operativen und der strategischen/politischen Ebene.



Hin zu einem einheitlichen Schulungsrahmen für die Schengen-Evaluierung, für einen starken Pool von Länderkoordinatoren, leitenden Sachverständigen und Sachverständigen

Die Grundsätze, die dem neuen integrierten Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus zugrunde liegen, wurden im überarbeiteten **Schengen-Evaluierungsleitfaden** konsolidiert, der im Oktober 2023 angenommen wurde. Er dient als praktischer Leitfaden für alle an Schengen-Evaluierungen beteiligten Akteure und alle Phasen des Prozesses, von der ersten Planung bis zum Abschluss des Aktionsplans.

Der **Schengen-Standardfragebogen** wurde im Juli 2023 ebenfalls aktualisiert, um den Umfang der Evaluierungen gemäß der SEMM-Verordnung und die legislativen Änderungen am Schengen-Besitzstand in den letzten Jahren vollständig abzudecken. Da er in den kommenden Jahren als Grundlage für Schengen-Evaluierungen dienen sollte, enthält er bereits Fragen zu Instrumenten und Rechtsvorschriften, die kurzfristig eingeführt werden, wie das Einreise-/Ausreisesystem.

Nächste Schritte: Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten 2024

Im Einklang mit dem **mehrjährigen Evaluierungsprogramm 2023-2029** und dem im Dezember 2023 angenommenen **jährlichen Evaluierungsprogramm 2024** finden die regelmäßigen Evaluierungen von Kroatien, Polen, Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik im Jahr 2024 statt. Nach dem Beschluss des Rates über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands in Bulgarien und Rumänien ab März 2024 und im Einklang mit Artikel 23 Absatz 6 der SEMM-Verordnung wird das mehrjährige Evaluierungsprogramm geändert, und beide Mitgliedstaaten werden 2025 evaluiert.

	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP	OCT	NOV	DEC
Periodic evaluation*	HR**		PL		HU				SK		CZ	
Thematic evaluation	All the Member States fully applying the Schengen <i>acquis</i>											

* The periodic evaluations in the field of visa policy in Norway and Sweden will be carried out in January/February 2024 and in Denmark in December 2024, as they had been delayed by COVID-19 related travel restrictions.

** The periodic evaluation of Croatia will start in December 2023 in the field of visa policy and will continue in January and February 2024 for other policy areas.

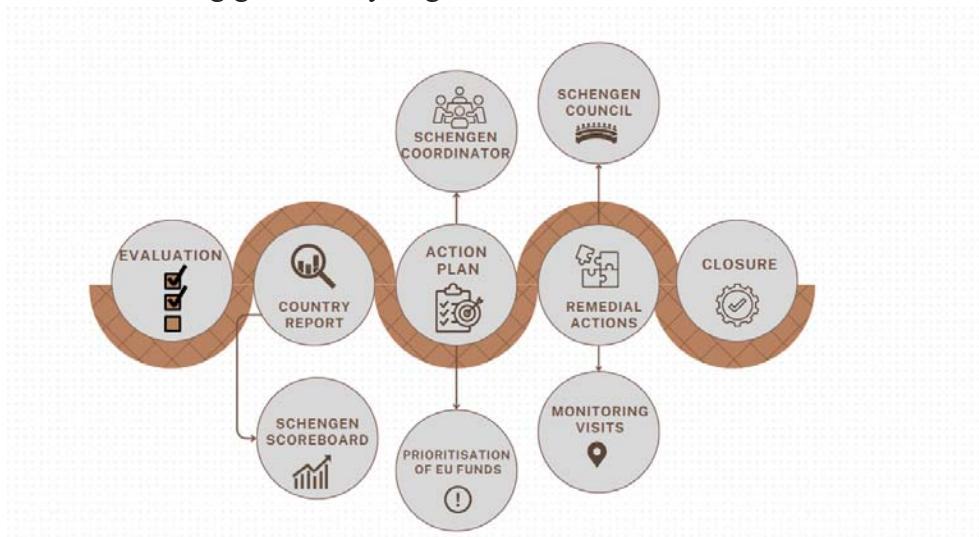
Was die im Jahr 2024 durchzuführenden **Überwachungstätigkeiten** betrifft, so plant die Kommission Besuche in Zypern, Frankreich, Dänemark, Irland, Griechenland, Portugal und Spanien. Im Falle Zyperns und Irlands werden diese erneuten Besuche es ermöglichen, die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen, um den Schengen-Beitrittsprozess zu beschleunigen.

Im Rahmen des **mehrjährigen Evaluierungsprogramms** 2023-2029 bleibt das Funktionieren der nationalen Komponenten der Europäischen Grenz- und Küstenwache eine besondere Priorität, ebenso wie die Umsetzung des Schengener Informationssystems. Darüber hinaus werden sich die neuen Evaluierungstätigkeiten auch auf neue Schengen-Anforderungen erstrecken, die sich aus dem erneuerten Rechtsrahmen ergeben, sowie auf die Vorbereitung und Umsetzung des Einreise-/Ausreisesystems und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems.

Im Einklang mit dem umfassenden Konzept der neuen Evaluierungen, das sich nun in der überarbeiteten Struktur des Schengen-Scoreboards widerspiegelt, wird bei den Schengen-Evaluierungen ab 2024 besonderes Augenmerk auf die Lage an den Binnengrenzen, die wirksame Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei Grenz-, Einwanderungs- und Sicherheitsmaßnahmen sowie auf die Arbeitsweise der Behörden einschließlich Schutzmaßnahmen zur Korruptionsprävention gelegt.

Das **Schengen-Scoreboard** wird die Umsetzung der Empfehlungen aus den Schengen-Evaluierungen weiter erleichtern und dazu dienen, die Arbeit des Schengen-Rates durch eine bessere Ermittlung und Überwachung der horizontalen Prioritäten weiter voranzutreiben. In diesem Zusammenhang wird der Schengen-Koordinator eine aktive Rolle spielen, indem er seine weitere Zusammenarbeit mit den nationalen hochrangigen Schengen-Beamten

intensiviert, um die Umsetzung der Schengen-Vorschriften zu unterstützen, unter anderem durch die Gewährleistung größerer Synergien mit EU-Fonds.



Schengen-Evaluierungen im Mittelpunkt des Schengen-Zyklus

2024 signalisiert den Beginn der **Überwachungsphase der thematischen Evaluierung des Drogenhandels 2023**. Da das Hauptziel der Evaluierung darin bestand, sich auf die Ermittlung bewährter Verfahren zu konzentrieren, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Mehrwert und die Umsetzbarkeit der bewährten Verfahren in ihrem nationalen Rahmen zu prüfen. Die Kommission wird die Umsetzung dieser Empfehlung¹⁵ anhand nationaler Aktionspläne, die bis Juni 2024 vorzulegen sind, überwachen.

Gleichzeitig hat die Kommission gemeinsam mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten die **thematische Evaluierung 2024** eingeleitet, um nationale Lücken auf dem Weg zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem durch gemeinsame Lösungen und innovative Verfahren zu schließen. Nach der Einsetzung des Evaluierungsteams und der Einigung über den Fragebogen müssen alle evaluierten Mitgliedstaaten ihre Antworten bis Juni 2024 übermitteln. Im Herbst 2024 werden Ortsbesichtigungen folgen.

Mit Blick auf das Jahr 2025 und im Anschluss an ein Konsultationsverfahren mit den Mitgliedstaaten legt die Kommission im Schengen-Statusbericht 2024 drei Vorschläge für eine **thematische Evaluierung** im Jahr 2025 vor. Diese Vorschläge zielen darauf ab, Schwerpunktbereiche und gemeinsame Herausforderungen anzugehen, darunter Lagebewusstsein, Ermittlung von Sicherheitsbedrohungen und wirksame Fähigkeiten zur Bewältigung von Risiken im Zusammenhang mit irregulärer Migration.

Was die Schulungsmaßnahmen betrifft, so wurde durch die Umsetzung des **gemeinsamen Lehrplans** bei den Erstschatungen im Jahr 2023 eine solide Grundlage geschaffen, auf der künftige Schulungen konzipiert werden können. Vor diesem Hintergrund werden 2024 die Erstschatungen weiter verfeinert, um die Ziele des gemeinsamen Lehrplans zu erreichen, was

¹⁵ Ratsdokument 7301/24 vom 5. März 2024.

zu einer hohen Qualifizierung der Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen beitragen wird. Die nächsten Ersts Schulungen sind für Frühjahr und Herbst 2024 geplant.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2024
COM(2024) 173 final

ANNEX 2

ANHANG

der

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

Schengen-Statusbericht 2024

DE

DE

ANHANG 2

Kompendium der im Rahmen des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus ermittelten bewährten Verfahren

Das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums hängt von der wirksamen und effizienten Anwendung der Schengen-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten ab. Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (im Folgenden „SEMM“ – Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism) ist eine wichtige Grundlage für die angemessene Umsetzung des Schengen-Besitzstands, der nicht nur die rechtzeitige Erkennung von Schwachstellen, sondern auch die Ermittlung bewährter Verfahren und innovativer Lösungen der Mitgliedstaaten ermöglicht.

Das Kompendium bewährter Verfahren, das dem Schengen-Statusbericht 2024 beigefügt ist, ist die zweite Ausgabe seit Inkrafttreten der neuen SEMM-Verordnung. Als dynamisches Dokument umfasst es sowohl die in der vorherigen Ausgabe des Kompendiums ermittelten bewährten Verfahren als auch neue und innovative Maßnahmen, die bei den Evaluierungen im Jahr 2023 ermittelt wurden.

Das Kompendium bewährter Verfahren bündelt ein breites Spektrum bewährter Verfahren, die mehrere Aspekte des Schengen-Besitzstands abdecken, darunter die nationale Verwaltung des Schengen-Systems, das Management der Außengrenzen, die Visumpolitik, Rückkehr/Rückführungen sowie Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums wie Binnengrenzen und innere Sicherheit. Ziel ist es, Einblicke in innovative Strategien, Instrumente und Maßnahmen zu vermitteln, die die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands unterstützen und den Peer-to-Peer-Wissensaustausch zu erleichtern. Der weitere Wissens- und Erfahrungsaustausch innerhalb der einschlägigen Ratsgremien sollte gefördert werden, um diese Zusammenarbeit zu verstärken. Das Kompendium ergänzt bestehende bewährte Verfahren, die in den geltenden Empfehlungen oder Handbüchern der Kommission oder des Rates dargelegt sind, um neue Erkenntnisse.

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

NATIONALE VERWALTUNG DES SCHENGEN-SYSTEMS

1. Nationale Strategien

Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements
Steuerung des nationalen integrierten Grenzmanagements
<ul style="list-style-type: none">- Auf nationaler Ebene wird ein Zentrum eingerichtet, an dem sieben Behörden beteiligt sind, darunter Polizei, Einwanderungsbehörde und Zollverwaltung. Seine Hauptaufgabe besteht darin, Gegenstrategien auszuarbeiten, Frühwarnungen bereitzustellen und Empfehlungen auszuarbeiten. Es handelt sich um eine dauerhafte Struktur, die auf der Arbeit von zeitlich befristeten Einheiten aufbaut und über eine breite Palette analytischer Instrumente verfügt, die sowohl der taktischen Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene als auch der strategischen Entscheidungsfindung auf Ministerebene dienen. Ihre Analysen werden über die Internetplattform der Polizei an alle Grenzpolizeieinheiten übermittelt. [Deutschland, 2015]- Der Notfallplan enthält detaillierte Verfahren für eine Vielzahl potenzieller Krisenszenarien und legt klare Rollen und Zuständigkeiten für alle einschlägigen nationalen Behörden (einschließlich Polizei, Zoll, Streitkräfte und Einwanderungsbehörden) sowie für lokale Akteure (wie Gemeinden und Nichtregierungsorganisationen) fest. Diese Pläne werden durch Verfahren für die Beantragung und Integration europäischer Unterstützung ergänzt. Es wurden mehrere Tests des Rahmens für die Notfallplanung durchgeführt, an denen alle für Krisen zuständigen nationalen Behörden beteiligt waren. [Finnland, 2023]
Qualitätskontrollmechanismus
<ul style="list-style-type: none">- Das Innenministerium hat einen nationalen Evaluierungsmechanismus für die Außengrenzen eingerichtet, der auf den europäischen und nationalen Qualitätskontrollmechanismen aufbaut. Er führt die Empfehlungen aus dem Schengen-Evaluierungsmechanismus, der Schwachstellenbeurteilung von Frontex und den Besuchen im Rahmen der nationalen Evaluierung zusammen. Letzteres umfasst eine Bewertung des Schengener Informationssystems/SIRENE und der polizeilichen Zusammenarbeit. [Österreich, 2020]- Der europäische Qualitätskontrollmechanismus, der den gesamten Anwendungsbereich des integrierten europäischen Grenzmanagements abdeckt, sollte systematisch auf das Grenzmanagement auf nationaler und EU-Ebene angewendet werden. Im Rahmen des ständigen nationalen Qualitätskontrollmechanismus wird ein nationaler Pool von Sachverständigen für die Evaluierung gebildet, die von Frontex zum Thema Schengen-Evaluierungen geschult werden. [Thematische Evaluierung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020]
Behördenübergreifende Zusammenarbeit
<ul style="list-style-type: none">- Eine enge und wirksame formalisierte behördenübergreifende Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Behörden auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene wird für das wirksame Funktionieren der integrierten Grenzmanagementsysteme als wesentlich erachtet. Grenzschatzeinheiten werden in den Hoheitsgewässern und an Land in den betreffenden Drittländern eingesetzt und stellen ständige gemeinsame See- und Luftpatrouillen an Bord von Schiffen und Flugzeugen des Mitgliedstaats sicher, die mit elektronischen Mitteln wie dem integrierten externen Überwachungssystem SIVE (Integrated External Surveillance System) unterstützt werden. [Thematische Evaluierung der nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement, 2020]

- Der behördenübergreifende Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen über dieselbe Plattform trägt dazu bei, ein gemeinsames strukturiertes Bild zu schaffen, das die Qualität des Informationsaustauschs verbessert und die wichtigsten Interessenträger bei der Erfüllung ihres institutionellen Auftrags unterstützt, wobei Doppelarbeit vermieden wird. [Estland, 2023]
- Einrichtung einer gemeinsamen Ermittlungszelle, an der andere nationale Strafverfolgungsbehörden und fünf weitere vom Migrationsstrom betroffene EU-Mitgliedstaaten sowie Europol und Frontex beteiligt sind. Dies ermöglichte einen wirksamen und schnellen Informationsaustausch und somit schnelle Reaktionen sowie wirksame Maßnahmen zur Verlangsamung des Migrationsstroms und zur Durchführung von Maßnahmen gegen Schleuser. Durch die Erhebung und Konzentration kriminalpolizeilicher Erkenntnisse und öffentlich zugänglicher Informationen in dieser Ermittlungszelle sowie die Gegenprüfung von Personen wurde die gemeinsame Ermittlungszelle zu einem operativen Drehkreuz an der Außengrenze, das das Gesamtmanagement des Phänomens unterstützt. [Litauen, 2023]

2. Nationale Kapazitäten

Schulungen
<p>Zusammenarbeit mit der CEPOL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die koordinierte und aktive Teilnahme an der Aus- und Fortbildung im Bereich der Strafverfolgung in Europa ist integraler Bestandteil der behördenübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der ständigen Verwaltungsstruktur von Polizei, Zoll und Grenzschutz. Der Schulungsbedarf wird regelmäßig nicht nur von der Polizeiakademie, sondern auch in ständiger Zusammenarbeit mit den Ausbildungseinrichtungen für Grenzschutz und Zoll erörtert. Die Teilnahme an CEPOL-Kursen ist hoch, und der Zugang zur E-Learning-Plattform LEED der CEPOL wird einer Vielzahl von Strafverfolgungsbeamten gewährt. CEPOL-Schulungen sind in den nationalen jährlichen Schulungsplänen für Polizei, Zoll und Grenzschutz enthalten, und unter Koordinierung der Polizeiakademie werden die verfügbaren CEPOL-Schulungsplätze zwischen den Strafverfolgungsbehörden, auf der Grundlage ihres Bedarfs und ihrer Kompetenzen aufgeteilt. Darüber hinaus sind die Informationen über mögliche CEPOL-Schulungen im Intranet von Polizei, Zoll und Grenzschutz leicht zugänglich. [Finnland, 2023]
<p>Rückkehr/Rückführungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ein umfassendes Schulungsprogramm, das von hoch qualifizierten Ausbildern durchgeführt wird, sowie ein etablierter Rahmen für die Begleitung, unterstützt durch ein gut ausgebautes Netz von Ausbildern, gewährleisten hohe Standards für Begleitungen im Einklang mit den Frontex-Standards. Die Ausbildung besteht aus theoretischen und praktischen Teilen. Der Schwerpunkt des theoretischen Teils liegt auf Rückkehrverfahren, Grundrechten, Rechtsrahmen, Kommunikation und kulturellem Bewusstsein sowie medizinischen Aspekten. Während des praktischen Teils werden die Beamten mit Interventionstechniken und Situationen, in denen Zwang eingesetzt wird, vertraut gemacht (erster Kontakt, Briefing des verantwortlichen Piloten, Boarding, Einnahme des Sitzplatzes, Bewegung an Bord, nicht autorisierte Bewegung, Mahlzeiten, Vorgehen bei der Benutzung der Toilette und Übergabe). Die praktischen Übungen werden in einem Flugzeugmodell durchgeführt, wodurch die Ausbildung unter realistischen Bedingungen ermöglicht wird. [Portugal, 2022] - Vereinbarung mit einem Luftfahrtunternehmen, um regelmäßig Luftfahrzeuge und Simulatoren zur Schulung des Pools von Begleitpersonen in Rückführungsaktionen zu nutzen, und zwar nicht

nur aus operativer Sicht, sondern auch, um Notsituationen zu simulieren, die während der Rückführungsaktionen eintreten könnten, wie z. B. Brände. [Finnland, 2023]

SIRENE-Büro

- Der nationale Polizeidienst hat die Entwicklung gut konzipierter E-Learning-Module, die sich vor dem Hintergrund der Pandemie als besonders effizient erwiesen haben, nachdrücklich unterstützt, um fast alle interessierten Endnutzer zu erreichen. Außerdem wurden Instrumente entwickelt, um die Fortschritte der Schulungsteilnehmer zu überwachen, und es wurden Auffrischungskurse eingeführt. Dies führte zu einem durchschnittlich guten Wissensstand der Endnutzer über das Schengener Informationssystems in Bezug auf dessen Möglichkeiten, Funktionen und die einzuhaltenden Verfahren. [Irland, 2021]
- Das **SIRENE-Büro des nationalen Ermittlungsbüros hat einen nationalen Online-Schulungskurs mit Schwerpunkt auf der neuen Verordnung über das Schengener Informationssystem eingerichtet. Der Kurs umfasst theoretisches Wissen und Kenntnisüberprüfungen. Das Online-Schulungspaket ist für Polizei-, Grenzschutz- und Zollbeamte verpflichtend, und der Abschluss des Kurses wird überwacht und weiterverfolgt.** [Finnland, 2023]
- Einrichtung eines dem neuesten Stand der Technik entsprechenden Schulungszentrums in den Räumlichkeiten des **SIRENE-Büros**, das umfassende praktische Schulungsmöglichkeiten für alle Endnutzer aller nationalen Strafverfolgungsbehörden bietet. Die Bildungsmaßnahmen umfassen praktische Sitzungen in Computerlaboren und die Verfügbarkeit von E-Learning-Plattformen, einschließlich Polizei-Intranet- und CEPOL-Kursen, im Zusammenhang mit SIS-Fernunterricht. Die Polizeiakademie arbeitet regelmäßig mit den zuständigen Abteilungen der Polizei, lokalen Universitäten und NRO zusammen, um sicherzustellen, dass das Schulungsprogramm regelmäßig aktualisiert wird, auch in den Bereichen internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Schengen-Angelegenheiten. Ein vollständiger Satz von Handbüchern mit allen relevanten Informationen über das Schengener Informationssystem, das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem und **SIRENE**-Angelegenheiten für jede zuständige nationale Behörde und Polizeidienststelle ist über elektronische Bibliotheken im Intranet der Polizei verfügbar. [Zypern, 2023]
- Im nationalen IT-System werden Informationen und Dokumente über rückzuführende Drittstaatsangehörige erfasst, wodurch ein vollständiges Bild ihrer Situation vermittelt wird. Das **SIRENE-Büro** ist dafür zuständig, die nationalen Ausschreibungen zur Rückkehr direkt in den Systemen der Migrationsbehörden in Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung umzuwandeln, sobald es R-A **SIRENE**-Formulare anderer Mitgliedstaaten zu nationalen Ausschreibungen erhalten hat. Dasselbe Verfahren kann von den Grenzschutzbeamten durchgeführt werden, wenn die zur Rückkehr ausgeschriebene Person bei der Ausreise aus dem Hoheitsgebiet der EU ausfindig gemacht wird. [Estland, 2023]

Gemeinsame Schulungen mit anderen Mitgliedstaaten

- Der Mitgliedstaat hat das Konzept der gemeinsamen Schulung mit den Polizeidiensten seiner Nachbarländer aufgegriffen, um die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten zu verbessern. Gemeinsame Schulungen der Polizeikräfte und der Kräfte anderer Strafverfolgungsbehörden mit ihren ausländischen Amtskollegen ergeben sich beispielsweise aus der Arbeit des Ausschusses für bilaterale Zusammenarbeit. Gemeinsame Schulungen werden auch vom Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit organisiert. [Deutschland, 2020; Spanien, 2022]

Datenschutz

- Es gibt gut ausgearbeitete Datenschutzschulungen für im Ausland lebende Mitarbeiter in konsularischen Vertretungen und Datenschutzschulungen, die in Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten des Außenministeriums und der Datenschutzbehörde organisiert werden. [Tschechische Republik, 2019]
- Umfassendes Schulungskonzept für die für den nationalen Teil des Schengener Informationssystems Verantwortlichen und insbesondere Bereitstellung von E-Learning-Modulen und umfassende Schulungsstrategie für neue Mitarbeiter [Die Niederlande, 2021]
- Die Mitarbeiter der Datenschutzbehörde, die mit Fragen im Zusammenhang mit dem Visa-Informationssystem (VIS) und dem Schengener Informationssystem (SIS) befasst sind, erhalten eine angemessene Schulung, die auf jede Person individuell zugeschnitten ist. [Die Niederlande, 2021]
- **Die umfassende Schulung zu den Datenschutzanforderungen im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem, die vom Datenschutzbeauftragten organisiert und für die Mitarbeiter und Endnutzer des nationalen SIS und des SIRENE-Büros durchgeführt wurde, insbesondere im Hinblick auf Sensibilisierungsmaßnahmen.** [Italien, 2021].
- **Schulung und Sensibilisierung des Personals des Außenministeriums für die Datenschutzanforderungen im Zusammenhang mit Visumerteilungsverfahren und dem Visa-Informationssystem, einschließlich der aktiven Beteiligung des DSB-Büros, für Endnutzer, insbesondere für Konsularbedienstete vor der Entsendung in Botschaften/Konsulate.** [Griechenland, 2021]

Ausrüstung

- Der Einsatz moderner, maßgeschneideter technischer Ausrüstung wie Tablets, Smartphones und anderer tragbarer Geräte mit spezieller Software, die die Arbeit der Polizei bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen erleichtern soll, damit bei Kontrollen von Drittstaatsangehörigen durch die Polizei rasch überprüft werden kann, ob diese zum Aufenthalt im Mitgliedstaat berechtigt sind. [Schweiz, 2018]

Mobilgeräte

- Durch die wichtige Einführung von Mobilgeräten hat sich die Gesamtzahl der Abfragen und Treffer im SIS erhöht. [Tschechien, 2019]
- Verwendung eines Mobilgeräts, das den lesbaren Bereich der Reisedokumente prüft, die Daten aus Dokumenten anzeigt und speichert und nationale Datenbanken und das SIS abfragt. Bei einem Ausfall der Abfragesysteme können Mobilgeräte mit Dokumentlesegeräten dafür genutzt werden, das SIS zur Kontrolle des Personenverkehrs abzufragen. [Ungarn, 2019]
- Es wurden Mobilgeräte eingesetzt, um Patrouillenbeamten über eine mobile Anwendung Zugang zu den einschlägigen Datenbanken zu verschaffen. Mobilgeräte sind sowohl benutzerfreundlich als auch leistungsfähig und können Fahrzeugkennzeichen sowie die maschinenlesbare Zone (MRZ) von Identitätsdokumenten auslesen. Sie verfügen auch über Gesichtserkennungsfunktionen (d. h. sie übermitteln Lichtbilder zur Gesichtserkennung an eine zentrale Datenbank). [Ungarn, 2019]
- Durch die Ausgabe von Mobilgeräten, die für Abfragen im Schengener Informationssystem ausgerüstet sind, wird sichergestellt, dass alle Polizeibeamten das System unabhängig von ihrem Aufenthaltsort einfach und rasch abfragen können. [Belgien, 2021]

- Alle Polizeibeamten mit dem entsprechenden Profil wurden mit Smartphones mit direktem Zugang zu (inter-)nationalen Datenbanken und mit einer sicheren Kommunikationsanwendung ausgestattet. Die nationalen Polizeikräfte nutzen für die Arbeit außerhalb des Büros eine mobile Lösung. Über Mobilgeräte (Tablets, Smartphones und Laptops) kann jeder operative Polizeibeamte (inter-)nationale Datenbanken (z. B. Identitätsdokumente, Kennzeichen und biometrische Daten) abfragen. Objekte wie Fahrzeugkennzeichen, die mit dem Smartphone gescannt werden, werden umgehend mit der zentralen Datenbank abgeglichen. [Die Niederlande, 2021]

3. IT-Großsysteme

Nationale Anwendungen
<p>Ausschreibungen und Abfragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wenn das SIRENE-Büro über die nationale Anwendung eine Ausschreibung erstellt, aktualisiert oder löscht, wird die ausschreibende/ersuchende Behörde automatisch per E-Mail benachrichtigt. Dies vereinfacht das Verfahren, verringert die Arbeitsbelastung und verbessert den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden. [Ungarn, 2019] - Der Mitgliedstaat erhält Fluggastdaten von allen Flügen aus Drittländern, Targeting Centre Borders stellt diese Daten zusammen und die Daten werden automatisch durch das nationale System für vorab übermittelte Fluggastdaten verarbeitet. Das System für vorab übermittelte Fluggastdaten besteht aus nationalen Datenbanken, „Beobachtungslisten“, Profilen auf der Grundlage von Risikoanalysen, dem SIS und der Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD-Datenbank). Im Falle einer Übereinstimmung haben die Betreiber Zugang zu mehreren Datenbanken und nutzen die nationale Anwendung, um die Übereinstimmung zu überprüfen und weitere Informationen über die Ausschreibung zu erhalten (Fotos, Fingerabdrücke, weitere Einzelheiten zur „zu ergreifenden Maßnahme“ usw.). Das Ergebnis für den Treffer zeigt Identifizierungsmerkmale, die Begründung für die Anfrage und die zu ergreifende Maßnahme an. Die Daten und Flugdaten der verdächtigen Person werden an den betreffenden Flug- oder Seehafen übermittelt, der für die Festnahme der verdächtigen Person zuständig ist. [Die Niederlande, 2021] - Alle SIS-Abfrageanwendungen bieten eine einfache Möglichkeit (eine kleine rote Schaltfläche rechts unter dem Namen des Endnutzers), die Informationen über die Datenqualitätswarnungen zu SIS-Ausschreibungen nach erstellender Dienststelle (per Dienststellencode) einzusehen, was eine einfache Möglichkeit darstellen kann, Fehler in den nationalen SIS-Ausschreibungen zu berichtigen. [Italien, 2021] - Neben den Besitzern von Feuerwaffen müssen auch alle eingeführten Feuerwaffen von den Einführern und Händlern mit denselben automatisierten Abfragen in das Polizeiregister eingetragen werden. Seit August 2022 ist es obligatorisch, Fotos der Feuerwaffen mit allen verfügbaren Kennzeichnungen und Seriennummern hochzuladen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Fotos verfügbar sind, um zu Ausschreibungen beigefügt zu werden, wenn eine Waffe in das Schengener Informationssystem eingegeben wird. [Litauen, 2023] - Die zentrale Suchanwendung, die für die Abfrage des Schengener Informationssystems durch Polizeibeamte und andere Endnutzer verwendet wird, ist sehr einfach und benutzerfreundlich, mit einer deutlich sichtbaren Anzeige der verknüpften Ausschreibungen. Die Anwendung ermöglicht einen nahtlosen Übergang zur verknüpften Ausschreibung. [Finnland, 2023]
<p>Treffermeldung</p>

- Es gibt mehrere Methoden, um die automatische Benachrichtigung des SIRENE-Büros über einen Treffer sicherzustellen. Insbesondere sind dies folgende:
 - Anzeige von Informationen zu einem Treffer auf den Bildschirmen der Beamten der zweiten Kontrolllinie, sobald diese von der ersten Kontrolllinie registriert wurden. Die Grenzschutzbeamten im SIRENE-Büro erhalten über die Anwendung für den Grenzschutz ebenfalls Informationen über Treffer. [Polen, 2015]
 - Wenn die für Straßenfahrzeuge zuständige nationale Behörde einen Treffer erzielt, erhält das SIRENE-Büro eine automatische E-Mail-Benachrichtigung. Auf diese Weise kann der Mitarbeiter des SIRENE-Büros den Treffer überprüfen und sich mit der Behörde in Verbindung setzen, falls diese die Initiative nicht ergriffen hat. [Luxemburg, 2016]
 - Die Anwendung für den Grenzschutz verfügt über eine Funktion für einen direkten „Chat“ mit dem Sachbearbeiter im SIRENE-Büro, wodurch beim Übermitteln eines internen Treffermeldeformulars ein umgehender unmittelbarer Kontakt mit dem SIRENE-Büro möglich wird. [Kroatien, 2018]
 - Die nationale Anwendung ermöglicht es dem Endnutzer, Sofortnachrichten (d. h. von der ersten an die zweite Kontrolllinie) zu senden, um nähere Angaben zum Treffer zu machen. [Finnland, 2018]
- Allen Endnutzern steht ein standardisiertes Treffermeldeformular zur Verfügung. Auf dieses Formular kann der Endnutzer direkt über die Anwendungen zur SIS-Abfrage auf Landesebene oder über das Dateibearbeitungssystem der Bundespolizei zugreifen. Das Trefferformular ist interaktiv und kann mithilfe der im Dropdown-Menü angegebenen Werte leicht ausgefüllt werden. Es erkennt auch fehlerhafte Angaben, die in die Freitextfelder eingefügt wurden. [Deutschland, 2020]
- Am Flughafen haben die Grenzschutzbeamten in Zusammenarbeit mit den Zollbeamten ein wirksames Verfahren für Folgemaßnahmen für Treffer bei Ausschreibungen zum Zweck der verdeckten Kontrolle eingerichtet. Wenn Grenzschutzbeamte feststellen, dass ein Fluggast Gegenstand einer SIS-Ausschreibung zum Zweck der verdeckten Kontrolle ist, teilen sie dies den Zollbeamten verdeckt mit. [Frankreich, 2021]
- **Die nationale Anwendung stellt das Trefferformular für Ausschreibungen des Schengener Informationssystems für die Endnutzer mit einem vorab ausgefüllten Muster bereit, das alle verfügbaren Daten aus der Ausschreibung abruft. Die Endnutzer füllen die Treffer-relevanten Felder aus und senden sie direkt an das SIRENE-Büro. Die empfangene E-Mail enthält das HTML-Format, das direkt in ein SIRENE-Formular umgewandelt werden kann. Fragen zu Ermittlungsanfragen werden im Treffermeldeformular vorab ausgefüllt. Dies gewährleistet eine sehr hohe Datenqualität und die Treffermeldung in Echtzeit.** [Litauen, 2023]
- **Wirksames Verfahren zur Meldung, dass eine Person, gegen die eine Rückkehrentscheidung und eine Rückkehraußschreibung ergangen ist, den Schengen-Raum verlassen hat. In solchen Fällen erfasst die Grenzschutzbehörde, die den Treffer erhalten hat, die Ausreise direkt in der vom Migrationsdienst verwendeten Anwendung. Das SIRENE-Büro löscht die Ausschreibung zur Rückkehr und gibt die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung außerhalb der Bürozeiten ein, wenn die Informationen über die Ausreise von einem anderen Schengen-Mitgliedstaat oder den nationalen Botschaften oder Konsulaten eingehen. Im Falle einer Rückführung erfassen die örtlichen Polizeidienststellen, die die Rückführung durchgeführt haben, diese auch direkt im System. Ein solches Verfahren gewährleistet eine wirksame Verwaltung der**

Rückkehrmaßnahmen auf nationaler Ebene und stellt außerdem sicher, dass die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung unverzüglich in das Schengener Informationssystem eingegeben wird, wenn die Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot einhergeht. [Finnland, 2023]

Erstellen einer Ausschreibung

- Im SIRENE-Arbeitsablauf wurde eine Warnmeldung erstellt, um die Behörden daran zu erinnern, dass bei der Erstellung einer Ausschreibung im SIS, falls verfügbar, biometrische Daten eingegeben werden müssen. [*Die Niederlande, 2021*]
- Bei der Erstellung von SIS-Ausschreibungen über die nationale Anwendung werden Daten aus früheren Datensätzen automatisch hinzugefügt. Lichtbilder werden beigelegt, und Angaben zur Identität können automatisch in die neue Ausschreibung eingefügt werden. [*Frankreich, 2021*]
- **Hohes Maß an Datenqualität und Automatisierung in zwei Prozessen im Register gesuchter Personen.** Erstens wird im Register, wenn eine Ausschreibung zu einem Staatsangehörigen erstellt wird, automatisch geprüft, ob auf den Namen der Person ein Fahrzeug oder eine Feuerwaffe in den nationalen Datenbanken registriert ist, und dem Endnutzer wird automatisch die Möglichkeit geboten, das Objekt als Erweiterung der Ausschreibung aufzunehmen, was vom Endnutzer bestätigt werden muss. Zweitens werden im Register bei der Eingabe einer Ausschreibung zu einem Gebietsansässigen die alphanumerischen Daten (einschließlich der Angaben zum Ausweisdokument) aus den nationalen Registern vorab in die Ausschreibung eingesetzt und importiert (das Foto des Ausweisdokuments wird nicht automatisch hochgeladen, sondern manuell hinzugefügt, sofern verfügbar). Darüber hinaus werden in der nationalen Anwendung, wenn darin eine Ausschreibung zur Rückkehr zu einer Person erstellt wird, deren personenbezogene Daten in den nationalen Registern enthalten sind, auch die alphanumerischen und biometrischen Daten in die Ausschreibung importiert (einschließlich der Kopie des Ausweisdokuments, sofern verfügbar). [*Litauen, 2023*]

Nationales SIS, nationales VIS und IT-Systeme

- Es steht ein Warnsystem zur Verfügung, mit dem Unregelmäßigkeiten sofort angezeigt werden. Das Überwachungsinstrument sendet im Falle einer Unregelmäßigkeit E-Mails an die Systemadministratoren. [*Italien, 2016*]
- Das Sicherheitseinsatzzentrum überwacht die Sicherheit des gesamten Polizeinetzes auf Nutzerebene und deckt Unregelmäßigkeiten auf, die auf mögliche Angriffe hindeuten könnten. Wenn das Sicherheitseinsatzzentrum eine verdächtige Verwendung feststellt, muss das Einsatzzentrum eingreifen, um die mögliche Unregelmäßigkeit zu überprüfen. Durch die aktive Überwachung von „atypischem Verhalten“ von Endnutzern, die Abfragen durchführen, können Anzeichen für eine missbräuchliche Nutzung des Schengener Informationssystems erkannt und mögliche Risiken für die Datensicherheit vermieden werden. [*Die Niederlande, 2021*]
- Im nationalen IT-Visasystem werden dringende Anträge (z. B. in Fällen, in denen ein Antragsteller sehr kurz nach Einreichung des Antrags einreisen muss, beispielsweise wegen des Krankenhausaufenthalts eines nahen Familienangehörigen) dauerhaft gekennzeichnet. Daher sind dringende Anträge leicht zu erkennen, und ihre Prüfung kann einfach priorisiert werden. [*Malta, 2022*]

- Die monatlichen Berichte über die Datenqualität, die von eu-LISA erstellt werden, gehen beim nationalen Teil des Schengener Informationssystems ein und werden dann vorgefiltert, um nur die Ausschreibungen aufzunehmen, die das SIRENE-Büro überprüfen und/oder an die Endnutzer, die die betreffende Ausschreibung erstellt haben, weiterleiten muss. Die zweistufige Überprüfung möglicher Fehler gewährleistet in hohem Maße die hohe Qualität der von den Behörden in das Schengener Informationssystem eingegebenen Daten. [Litauen, 2023]
- Die nationale SIS-Anwendung zeigt deutlich an, ob es sich um eine „unmittelbare Meldung“ und „missbräuchlich verwendete Identität“ handelt, indem der Text oben in der Ausschreibung platziert und in roten Buchstaben hervorgehoben wird. Eine solche Anzeige ermöglicht es dem Endnutzer, die Lage in Bezug auf Dringlichkeit, Komplexität und Sensibilität der Ausschreibung sofort zu erfassen. [Zypern, 2023]
- Die IT-Infrastruktur für die Visumbearbeitung erleichtert die sichere Einreichung und Prüfung von Visumanträgen erheblich und begrenzt die Abhängigkeit vom externen Dienstleister bei der Verwaltung und Kontrolle der Systeme. Erstens wurde ein Online-Visumantragsformular verwendet, das auf der Website des Außenministeriums verfügbar ist und bei etwa 80 % der Visumanträge verwendet wird, einschließlich eines „Leitfadens“ mit nützlichen Erläuterungen zu den in die verschiedenen Felder einzugebenden Daten in vielen Sprachen. Am Ende des Vorgangs kann je nach Ort der Antragstellung und Zweck der Reise eine Checkliste für die erforderlichen Belege erstellt werden. Zweitens das Dateneingabesystem, das für den externen Dienstleister entwickelt wurde, um Anträge zu registrieren und mit biometrischen Daten und gescannten Belegen zu kombinieren, und das vollständig von den nationalen Behörden verwaltet wird. Schließlich verfügt das „zentrale“ Antragsbearbeitungssystem für die Prüfung von Anträgen und die Entscheidungsfindung über eine intuitive und benutzerfreundliche Schnittstelle, die es den Entscheidungsträgern ermöglicht, sich in Bezug auf einen bestimmten Antrag leicht mit den Konsulaten, externen Dienstleistern, Grenzschutzbeamten und der Polizei in Verbindung zu setzen. VIS Mail ist benutzerfreundlich in das System integriert, und das System verfügt über verschiedene analytische und statistische Instrumente. Über die Protokollverwaltungs- und -kontrollfunktion des Systems werden dem Unterstützungsteam des Ministeriums ungewöhnliche Aktivitäten von Daten verarbeitenden Nutzern gemeldet. [Finnland, 2023]

Datenschutzanforderungen in Bezug auf den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N.SIS)

- Die Antworten der Behörde, die das nationale SIS verwaltet, an betroffene Personen sind in verschiedenen Sprachen verfügbar. [Dänemark, 2017]
- Die Behörden, die N.SIS verwalten, geben Ersuchen bezüglich der Rechte betroffener Personen statt, die in anderen Sprachen als der Sprache der Mitgliedstaaten gestellt werden. [Litauen, 2018]
- Der Datenschutzbeauftragte des Verantwortlichen für N.SIS hat ein umfassendes Konzept für die Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten festgelegt, das Verfahren, Instrumente und Anweisungen für das Personal umfasst. [Deutschland, 2020]
- Dezentrale Struktur für die Überwachung des Schutzes personenbezogener Daten, bei der in jeder Polizeieinheit Ansprechpartner für Fragen des Schutzes personenbezogener Daten zur Verfügung

stehen, wobei gleichzeitig zwei Datenschutzbeauftragte für die allgemeine Aufsicht zuständig sind. [Die Niederlande, 2021]

- Das Datenschutzamt der Zentraldirektion der Kriminalpolizei unternahm umfassende Anstrengungen zur Verbesserung des Datenschutzes und der Datensicherheit sowie für das N.SIS, unter anderem durch die Konzipierung von Strategien in den Bereichen Datenschutz und Informations-/Cybersicherheit, die Festlegung und Prüfung des Informationssicherheits- und Datenschutzmanagementsystems sowie die Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Sensibilisierung und Schulung im Bereich Datenschutz. Der Datenschutzbeauftragte ist für das Schwachstellenmanagement, die Koordinierung der Schwachstellenbeurteilung und die Durchführung von Risikobewertungen und Audits zuständig; er/sie arbeitet proaktiv und kooperativ mit dem für die Datenverarbeitung Verantwortlichen zusammen, z. B. in Bezug auf das Projekt zur Errichtung eines Einsatzzentrums für Cybersicherheit, das ein rasches und wirksames Management von Sicherheitsvorfällen ermöglicht [Italien, 2021].
- Die Polizei hat umfassende Strategien für die Informationssicherheit und die Meldung von Datenschutzverletzungen festgelegt, einschließlich Verfahren, Instrumenten und Anweisungen für das Personal sowie Unterlagen zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs. [Norwegen, 2022]
- **Die Verwaltung der Nutzerberechtigung des Nationalen Polizeiamtes verhindert den unbefugten Zugriff auf personenbezogene Daten. Zusätzlich zu der Situation, in der sich der Dienstposten oder die Aufgaben ändern, kontrolliert und beurteilt der Vorgesetzte des Nutzers jährlich, ob die Nutzerberechtigungen der Untergebenen angemessen sind, und leitet erforderlichenfalls ein internes Verfahren zu deren Aktualisierung ein. Der zuständige Systemkoordinator muss jährlich überprüfen, ob die Nutzerrechte, die Interessengruppen und externen Personen eingeräumt werden, angemessen und aktuell sind.** [Finnland, 2023]

Datenschutzanforderungen in Bezug auf das Visaerteilungsverfahren/Visa-Informationssystem

- Die Behörden, die den nationalen Teil des VIS (N.VIS) verwalten, geben Ersuchen statt, die in anderen Sprachen als der Sprache der Mitgliedstaaten gestellt werden. [Litauen, 2018]
- Das vielschichtige (ständige und umfassende) Konzept des Ministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten für die Prüfung des Visumverfahrens im Rahmen des Visa-Informationssystems. [Österreich, 2020]
- Umfangreiche Tätigkeiten des Verantwortlichen für N.VIS im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung der Konsulate und des externen Dienstleisters, auch in Fragen der Datensicherheit und des Datenschutzes. Insbesondere hat der Verantwortliche für N.VIS in den letzten Jahren eine Reihe von Eigenkontrollen durchgeführt. [Spanien, 2017; Italien, 2021]
- **Der Datenschutzbeauftragte des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, die Europäische Union und die Zusammenarbeit ist an den Kontrollen des Visumerteilungsverfahrens durch das Ministerium und im Allgemeinen auch intensiv an vielen datenschutzrechtlichen Aspekten des Visumerteilungsverfahrens beteiligt.** [Spanien, 2022]
- Umfassende Protokollkontrolle durch ein automatisiertes Software-Tool zur Erkennung von Vorfällen in den Protokolldateien. [Dänemark, 2022]
- **Die im IT-System des Außenministeriums implementierte SIEM-Lösung ist mit zahlreichen vordefinierten Regeln konzipiert, die Alarm auslösen und dafür sorgen, dass das VISA-Unterstützungsteam des Ministeriums im Falle ungewöhnlicher Tätigkeiten von Nutzern, die**

Daten im C-VIS verarbeiten, per E-Mail benachrichtigt wird. Da im VISA-System alle Datenverarbeitungen im VISA und im C-VIS durch alle Endnutzerbehörden mit Zugriffsrechten protokolliert werden, erstreckt sich die Protokollkontrolle auch auf alle diese Behörden. Das Datenschutzteam des Ministeriums verfügt über ein bewährtes Verfahren zur Bewertung von Datenschutzverletzungen und zusätzlichen Schritten, die unternommen werden müssen, einschließlich des Zeitrahmens für die Meldung an die Datenschutzbehörde. [Finnland, 2023]

SIRENE-Büro

SIRENE-Verfahren

- Die Staatsanwaltschaft verfügt über eine Dienststelle, die rund um die Uhr für Verweisungen des SIRENE-Büros zur Verfügung steht. [Dänemark, 2017]
- Beteiligung des SIRENE-Personals an Vor-Ort-Aktivitäten bei groß angelegten Polizeieinsätzen. [Schweiz, 2018]
- Den Opfern missbräuchlich verwendeter Identitäten wird im Einklang mit den nationalen Verfahren eine Bescheinigung ausgestellt. [Dänemark, 2022]
- Es gibt eine Möglichkeit, Fingerabdrücke aus dem Schengener Informationssystem über das SIRENE-Arbeitsablaufsystem an das nationale automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem zu übermitteln und automatisch „Treffer/kein Treffer“-Meldungen zu erhalten. Dieses Verfahren wird erst eingeleitet, wenn im SIRENE-Arbeitsablaufsystem eine Fallakte angelegt wird. Im Einklang mit den Rechtsvorschriften umfasst das Verfahren nicht die Speicherung der SIS-Fingerabdrücke im nationalen AFIS. [Irland, 2021]
- **Alle einschlägigen Behörden, die mit dem internen gesicherten Netz der Polizei in Verbindung stehen, verfügen über offizielle spezielle E-Mail-Konten, die für den Informationsaustausch genutzt werden. Alle polizeilichen Berichte über Zwischenfälle sind für alle Dienststellen mit speziellen E-Mail-Konten sichtbar, auch für SIRENE-Beamte, die proaktiv die verfügbaren Datenbanken, einschließlich des SIS, nach allen an den gemeldeten Vorfällen beteiligten EU- und Drittstaatsangehörigen abfragen. Im Anschluss an diese Abfragen setzt sich das SIRENE-Büro im Falle einer positiven Übereinstimmung unverzüglich mit der für den Fall zuständigen Polizeidienststelle (die den Vorfall gemeldet hat) in Verbindung und bittet um weitere Maßnahmen in Bezug auf die ausgeschriebene Person. Der proaktive Ansatz des SIRENE-Büros stellt sicher, dass bei den Abfragen im SIS keine Treffer verpasst werden.** [Zypern, 2023]

SIRENE-Arbeitsablaufsystem

- Wenn es bei einer Ausschreibung, die Aliasnamen, missbräuchlich verwendete Identitäten und/oder Links enthält, einen Treffer gibt, wird in den Fallbearbeitungsanwendungen ein Fenster geöffnet, in dem auf das Vorhandensein dieser relevanten Informationen hingewiesen wird. Mit dieser Meldung wird eines der häufigsten Probleme der Abfragelösungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten angegangen: die Schwierigkeit, diese Informationen für den Endnutzer sichtbar zu machen. [Ungarn, 2019]
- Das SIRENE-Arbeitsablaufsystem überprüft automatisch alle eingehenden Meldungen aus allen internationalen Kanälen (einschließlich SIRENE-Formularen) anhand von vordefinierten Stichwörtern. Die in den Formularen enthaltenen personenbezogenen Daten werden automatisch mit den angeschlossenen Datenbanken abgeglichen. Positive Ergebnisse eines solchen Abgleichs werden als „heiße Treffer“ gekennzeichnet, um darauf hinzuweisen, dass diese Formulare vorrangig zu behandeln

sind. Dank dieser Lösung kann das SIRENE-Büro eingehende Ersuchen effizient bearbeiten, ohne dass es zu einem Rückstand kommt. [Liechtenstein, 2021]

- Das Arbeitsablaufsystem enthält viele nützliche Funktionen, darunter die Möglichkeit der direkten Nachrichtenübermittlung an Endnutzer und umgekehrt sowie Schaltflächen für den Zugriff auf die am häufigsten genutzten Funktionen. [Irland, 2021]
- Die eingehenden Formulare „A“ und „M“ (die für den Austausch von Informationen über Europäische Haftbefehle und Auslieferungsersuchen verwendet werden, sowie von verschiedenen Zusatzinformationen, wenn kein Verfahren festgelegt ist) bezüglich Personen werden automatisch im SIRENE-Fallbearbeitungssystem verarbeitet, das die eingehenden Formulare zu Ausschreibungen im Zusammenhang mit Terrorismus automatisch an den dänischen Sicherheits- und Nachrichtendienst weiterleitet. [Dänemark, 2022]
- Die von den Beamten erstellten SIRENE-Formulare werden vorab mit den Ausschreibungsdaten ausgefüllt und verfügen über vordefinierte Textbausteine, die mit nur einem Klick hinzugefügt werden können. Die vordefinierten Textbausteine sind auf jede Form und Art der Ausschreibung zugeschnitten. [Slowakei, 2019]
- **Das SIRENE-Fallbearbeitungssystem ist eine einzige IT-Anwendung, die alle Nachrichten in hochautomatisierter Weise bearbeitet: eingehende SIRENE-Formulare werden automatisch für bestehende Fälle registriert und dem zuständigen Sachbearbeiter zugewiesen; eingehende A-Formulare werden automatisch verarbeitet und anhand von Stichwörtern mit den nationalen Datenbanken abgeglichen. Dieses Verfahren ermöglicht, dass alle eingehenden A-Formulare sich auf diese Schlüsselwörter beziehen, um einmal täglich automatisch und gebündelt an die zuständigen Dienststellen und Referate gesendet zu werden. Die A-Formulare werden nur im Falle einer Übereinstimmung einem Mitarbeiter zur manuellen Handhabung zugewiesen. Die speziellen nationalen Trefferformulare werden von einem Vorschaufenster in der Ausschreibung des Schengener Informationssystems aus durch die Endnutzer des Polizeibrowsers bzw. der Register automatisch gesendet, im Posteingang des ILO empfangen und anschließend in SIRENE-Treffermeldeformulare umgewandelt. Diese Prozesse erleichtern die Erfüllung der Aufgaben des SIRENE-Büros erheblich und unterstützen die rechtzeitige Wirksamkeit des Austauschs von Zusatzinformationen und Formularen.** [Litauen, 2023]

4. Grundrechtsaspekte

Überwachung von Rückführungen

- Eine angemessene Überwachung wird durch die vollständige Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörde, den Umfang ihrer Tätigkeit, die Schulungen der Begleitpersonen für Rückführungen zu Grundrechten (einschließlich der Rechte schutzbedürftiger Personengruppen) und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung sowie durch das regionale Netz ausgebildeter, im gesamten Hoheitsgebiet tätiger Rückführungsbeobachter gewährleistet. [Italien, 2021]
- Die regelmäßige Veröffentlichung der Berichte über die Überwachung von Rückführungen durch die Ombudsperson im Internet, auch in englischer Sprache, im Rahmen des jährlichen allgemeinen Berichts der Ombudsperson, sorgt für eine zusätzliche Kontrolle der Abschiebungsverfahren, erhöht deren Transparenz und unterstützt darüber hinaus die Wirksamkeit des Mechanismus zur Überwachung von Rückführungen. [Tschechien, 2019]

5. Datenschutzaufsicht

- Die Bundesdatenschutzbehörde hat Instrumente für die regelmäßige Überwachung der für das Schengener Informationssystem und das Visa-Informationssystem zuständigen Bundesbehörden entwickelt und zahlreiche Überwachungstätigkeiten durchgeführt, darunter jährliche Inspektionen bei den Endnutzerbehörden des föderalen Schengener Informationssystems. [Deutschland, 2020].
- **Die staatliche Datenaufsichtsbehörde organisiert die Überwachung des SIS und des VIS im Rahmen der „Business Process Model and Notation“ (Modell und Notation für Geschäftsprozesse) – eine grafische Darstellung zur Definition von Geschäftsprozessen in einem Geschäftsprozessmodell. „Business Process Model and Notation“ ermöglicht es den Beschäftigten, ihre Verantwortlichkeiten in jeder Phase sowie den gesamten Aufsichtsprozess zu verstehen.** [Lettland, 2023]

EXTERNE DIMENSION

Zusammenarbeit mit Drittländern	
Verbindungsbeamte	<ul style="list-style-type: none">- Im Rahmen des trilateralen Polizeiabkommens hat sich der Mitgliedstaat bereit erklärt, alle seine in Drittländern ansässigen Verbindungsbeamten gemeinsam zu nutzen und spezifische geografische Zielgebiete ins Visier zu nehmen. [Belgien, 2015]- Im Rahmen des nordischen Abkommens über die polizeiliche Zusammenarbeit können die nationalen Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll und Grenzschutz) das gesamte Netz der nordischen Verbindungsbeamten weltweit nutzen. Die Mitgliedstaaten können auch Verbindungsbeamte anderer Mitgliedstaaten nutzen. Darüber hinaus wird durch die Entsendung in die Polizeibehörde eines anderen Mitgliedstaats die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften der Mitgliedstaaten gestärkt. [Finnland, 2018]- Das Intranet des Internationalen Verbindungsbüros hat einen direkten Zugriff auf die Datenbank für daktyloskopische Daten, der es den Beamten ermöglicht, das nationale AFIS mit einer NIST-Datei abzufragen, die einer Ausschreibung beigelegt ist, sodass alle Übereinstimmungen innerhalb von Minuten abgerufen werden können. Wenn die automatische Suche zu einer Übereinstimmung führt, wird diese Übereinstimmung auch einer Überprüfung durch einen Sachverständigen für Fingerabdrücke unterzogen. Diese Funktion ermöglicht es nicht nur, die nationalen Datenbanken mit alphanumerischen Parametern abzufragen, sondern auch mit biometrischen Daten, was die Genauigkeit der Identifizierung der Person erhöht. [Litauen, 2023]
Internationale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none">- Der Abschluss multilateraler Kooperationsabkommen und bilateraler Abkommen mit mehreren Drittstaaten ermöglicht den Echtzeit-Austausch von Daten über die Seeraumüberwachung und an den Grenzübergangsstellen für die Kontrollen von Fähren sowie anderer grenzbezogener Informationen. Die Behörden unterstützen aktiv die Entwicklung nationaler Kapazitäten für die Grenzkontrolle in Drittstaaten mit Spenden. [Italien, 2021]- Die nationalen Behörden steuern die Migrationsströme und bekämpfen grenzüberschreitende Kriminalität von außerhalb des Schengen-Raums durch die Umsetzung eines regionalen Konzepts der Grenzüberwachung. Dazu gehört auch die Entsendung von Verbindungsbeamten aus Drittstaaten in die regionalen Koordinierungszentren des Mitgliedstaats und umgekehrt, wodurch die unmittelbare

Zusammenarbeit und der Informationsaustausch erleichtert werden sollen. Einheiten mit Grenzschutzbeamten werden in den Drittstaaten in den Hoheitsgewässern und an Land eingesetzt und stellen ständige gemeinsame Patrouillen auf See und im Luftraum sicher. Das regionale Grenzüberwachungssystem wird durch einen Such- und Rettungsmechanismus ergänzt mit Schiffen, die von der nationalen Such- und Rettungsstelle koordiniert werden. [Spanien, 2022]

Visumpolitik

Externe Dienstleister

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

MANAGEMENT DER AUSSENGRENZEN

Nationales und europäisches Lagebewusstsein und Frühwarnsystem

Zusammenarbeit (Lagebewusstsein)

- Die Polizei zweier benachbarter Mitgliedstaaten entwickelte im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung eine sehr gute bilaterale Zusammenarbeit. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung ist es möglich, unter anderem gemeinsame Patrouillen auf See und an Land durchzuführen und Einsatzkräfte auszutauschen. Die Behörden dieser Mitgliedstaaten vereinbarten ferner, ihre Seeraumüberwachungssysteme zu integrieren und Informationen über das maritime Lagebild auszutauschen. [Portugal/Spanien, 2017]
- Die Koordinierung zwischen den nationalen Koordinierungszentren zweier benachbarter Mitgliedstaaten ermöglicht ein gemeinsames Lagebild, einen effizienten Informationsaustausch, ein besseres Lagebewusstsein an den gemeinsamen Grenzen und eine erhöhte Reaktionsfähigkeit, da Informationen über die Positionierung der Ressourcen ebenfalls zwischen den beiden Ländern ausgetauscht werden. [Portugal/Spanien, 2017]
- **Der direkte Zugang zu nationalen Datenbanken (über die Datenbanken hinaus, die nur für Grenzkontrollen genutzt werden) ermöglicht es dem nationalen Koordinierungszentrum, ein umfassendes nationales Lagebild zu führen und für ein besseres Lagebewusstsein seiner Interessenträger auf nationaler und europäischer Ebene zu sorgen.** [Finnland, 2023]
- **Das nationale Koordinierungszentrum hat ein Verfahren zur Überprüfung von Anträgen auf Aktivierung von EUROSUR Fusion Services auf Bezirks- und lokaler Ebene eingerichtet. Mit einem solchen Verfahren wird die Rechtmäßigkeit und Relevanz jedes Antrags auf EUROSUR Fusion Services überprüft, bevor er an Frontex übermittelt wird, und es wird sichergestellt, dass nur relevante und kosteneffiziente Anträge auf EUROSUR Fusion Services an Frontex gerichtet und anschließend bei den operativen Tätigkeiten verwendet werden.** [Finnland, 2023]

Risikoanalyse

Landgrenzen

- Das nationale Risikoanalysesystem der Grenzkontrolleinrichtung ist effizient und wird durch eine funktionierende behördenübergreifende Zusammenarbeit unterstützt. Zweimal jährlich gibt die Grenzkontrollstelle gemeinsame Risikoanalyseprodukte mit dem Zoll und der nationalen Polizei heraus. Der regelmäßige und systematische Informationsaustausch zwischen den an der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements beteiligten zuständigen nationalen Behörden, der zu gemeinsamen Risikoanalyseprodukten führt, gewährleistet ein umfassendes nationales Lagebewusstsein und unterstützt angemessene Reaktionsfähigkeiten. Darauf hinaus organisieren die am Grenzmanagement beteiligten zuständigen Behörden gemeinsame Schulungen, gemeinsame Einsätze und maßgeschneiderte Maßnahmen. [Litauen, 2023]

Grenzübertrittskontrollen

Landgrenzen

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

Luftgrenzen

- Eine spezielle Einheit aus sechs Grenzschutzbeamten überwacht die private Transport- und Freizeitluftfahrt, einschließlich Leichtflugzeuge und Hubschraubern, wobei sie Zugang zur Streckenverfolgung in Echtzeit und zu Flugdaten aus dem Militärradar hat. Die Einheit erhält alle Flugpläne, die anschließend analysiert werden. Handelt es sich bei dem Abflug- oder Ankunftsflughafen nicht um eine Grenzübergangsstelle, wird eine Polizeieinheit angewiesen, einzuschreiten. Bei unbefugten Landungen auf Flugplätzen, die nicht für Grenzübertritte bestimmt sind, verhängen die Behörden Geldbußen. Die Risikobewertung von abweichenden Flugstrecken wird regelmäßig durchgeführt. [Belgien, 2020]
- Die Kommunikation zwischen der ersten und der zweiten Linie an Grenzübergangsstellen des Flughafens über die nationale Anwendung ist in sehr hohem Maße automatisiert und benutzerfreundlich. Im Falle eines Treffers hat der Beamte der ersten Kontrolllinie die Möglichkeit, Kommentare in ein spezielles Feld einzugeben, und die Trefferinformation wird zusammen mit dem Kommentar über die nationale Anwendung von der ersten zur zweiten Linie gesendet. Bei den e-Gates kann der e-Gate-Betreiber im Falle eines Treffers bei einer Ausschreibung zur verdeckten Kontrolle ebenfalls einen Kommentar zu dem Treffer hinzufügen, der dann unverzüglich an die zweite Kontrolllinie weitergeleitet wird, in der zusätzliche verfügbare Informationen gesammelt werden und das Trefferformular an SIRENE gesendet

wird. Dies ermöglicht es, die Kontrolle ohne jeglichen Kontakt mit der ausgeschriebenen Person abzuschließen und gleichzeitig die erforderlichen Informationen zu sammeln. [Litauen, 2023]

- PNR-Zentralstelle, die für die Erhebung und Verarbeitung von Fluggastdaten zu allen derzeit im Land durchgeführten Flügen zuständig ist. Ihre Aufgabe besteht darin, die zuständigen Strafverfolgungsbehörden rund um die Uhr darüber zu informieren, dass ankommende und abreisende Fluggäste nach dem automatisierten Abgleich ihrer Daten mit einschlägigen Datenbanken (z. B. SIS, I24/7) oder mit abstrakten Profilen, die in Zusammenarbeit mit und/oder auf Ersuchen dieser Behörden modelliert werden, weiter untersucht werden müssen. Da sie Anfragen von allen Strafverfolgungsbehörden erhält, ist die Zentralstelle in der einzigartigen Lage, sich überschneidende Ermittlungen und Gegenstände von Interesse zu melden und die jeweiligen Behörden zu informieren. Ein gut entwickeltes Fallbearbeitungssystem für die Kommunikation mit den zuständigen Behörden und den PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten, das nach international bewährten Verfahren eingerichtet wurde, trägt entscheidend zur Erfüllung der Aufgaben der Zentralstelle und zum Informationsaustausch bei. Bei den Vorgängen werden die Datenschutz- und Verfahrensvorschriften des einschlägigen EU-Rechts und des nationalen Rechts gebührend berücksichtigt. Die Zentralstelle führt proaktiv Sensibilisierungskampagnen über die von ihr angebotenen Leistungen durch. Es verfügt über hochwertige technische und personelle Kapazitäten. [Lettland, 2023]

Grenzüberwachung

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

Nationale Datenbank für die Grenzüberwachung:

- Das Konzept der nationalen Grenzüberwachung beruht auf einer umfassenden und effizienten nationalen Datenbank, die alle relevanten Funktionen zur Unterstützung operativer und taktischer Aufgaben kombiniert. Für dieses System wurden alle Elemente des operativen Zyklus der Grenzüberwachung übernommen: die Unterstützung bei der Erhebung von Informationen, die Berichterstattung über die taktischen und operativen Ergebnisse der Tätigkeiten, die Planung von Schichten, das Management und die Koordinierung von Patrouillen, die Konzipierung einer effizienten Reaktion vor Ort und die Gewährleistung eines kohärenten Lagebewusstseins. Die Software bietet eine einheitliche Serviceplattform für alle Strafverfolgungsbehörden und sorgt somit für eine wirksame Nutzung der Ressourcen im Notfall sowie für Vorteile bei der Zusammenstellung des Lagebilds in bestimmten Zuständigkeitsbereichen. Die Software ist mit den Funktionen der mobilen IT-Umgebung der Patrouillen vor Ort verbunden. Aufgrund seiner umfassenden und kohärenten Gestaltung kann das System auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene betrieben werden. [Estland, 2023]

RÜCKKEHR/RÜCKFÜHRUNG

Wirksamkeit des nationalen Rückkehr/Rückführungssystems
Rückkehrverfahren
<ul style="list-style-type: none"> - Die Praxis, Rückkehr-, Abschiebe- und Einreiseverbotsentscheidungen in einem Schritt zu treffen, verringert den Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger uneingeschränkter Achtung der Verfahrensrechte der Rückkehrer. [Österreich, 2015] - Durch das Verfahren zur Mitteilung der „Absicht, ein Einreiseverbot zu verhängen“, wenn bei der Ausreisekontrolle ein irregulärer Aufenthalt festgestellt wird, das dem Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit zum Erheben von Einwänden gibt, können die Behörden unter Wahrung der Rechte von Drittstaatsangehörigen und ohne Unterbrechung von deren Ausreise ein Einreiseverbot verhängen. [Die Niederlande, 2021] - Das Verfahren zur systematischen Kontrolle der Einhaltung der Rückkehrverpflichtung durch Drittstaatsangehörige innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise umfasst: <ul style="list-style-type: none"> • falls die oben genannten Kontrollen nicht zu Ergebnissen führen, einen Besuch der letzten bekannten Anschrift von Drittstaatsangehörigen in dem Mitgliedstaat durch den staatlichen Grenzschutzdienst, • die Unterrichtung der Migrationsabteilung über die Ergebnisse und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen durch sie. [Litauen, 2018]
Rückführungsverfahren
<ul style="list-style-type: none"> - Die Behörden können mithilfe von bestehenden Verfahren rasch über einen während des Abschiebungsverfahrens gestellten Folgeantrag auf Asyl entscheiden, um unter wirksamer Anwendung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu vermeiden, dass die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen aufgeschoben oder verzögert wird. [Die Niederlande, 2015]
Freiwillige Rückkehr
<ul style="list-style-type: none"> - Durch die Förderung von Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr in allen Phasen des Asyl- und Rückkehrverfahrens wird sichergestellt, dass Drittstaatsangehörige ab dem frühestmöglichen Kontakt mit den nationalen Behörden umfassend über die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr

informiert werden. Diese Praxis trägt zu einer hohen Quote der freiwilligen Rückkehr bei, die eine menschenwürdigere, sicherere und kostengünstigere Rückkehr von Drittstaatsangehörigen fördert, die sich irregulär im Land aufhalten. [Luxemburg, 2016]

- Während des gesamten Rückkehrverfahrens ist die freiwillige Rückkehr für die nationalen Behörden eine Priorität. Es wird ein proaktiver Ansatz verfolgt, um Drittstaatsangehörige in allen Phasen des Verfahrens zur freiwilligen Ausreise zu motivieren, insbesondere in Gewahrsamseinrichtungen. Die Gewahrsamseinrichtungen gelten als dienlich für die Förderung der freiwilligen Rückkehr, wobei Sachbearbeiter und Behörden Drittstaatsangehörige aktiv dazu motivieren, das Land freiwillig zu verlassen, und gleichzeitig angemessene Unterkünfte und Unterstützung bereitstellen. [Die Niederlande, 2021]
- Durch die frühzeitige Zusammenarbeit mit Rückkehrern zur Förderung der freiwilligen Rückkehr/Ausreise und die Möglichkeit für Rückkehrer, sich zu jedem Zeitpunkt des Rückkehrverfahrens an einem freiwilligen Rückkehrprogramm zu beteiligen, wird die Nutzung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung als integraler Bestandteil eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems im Einklang mit der EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung gefördert und verstärkt. [Dänemark, 2022]

IT-System

- Der Einsatz von Spitzentechnologie, mobilen Geräten und umfassenden Datenbanken für den einfachen Zugang zu Informationen und den Austausch von Informationen begünstigt die wirksame Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht. [Die Niederlande, 2021]
- Das nationale IT-Fallbearbeitungssystem für Rückkehr, das im Einklang mit dem Referenzmodell RECAMAS von Frontex entwickelt wurde, stellt mit der Rückkehr befassten Behörden ein effizientes und integriertes Instrument zur Verfügung, das ein wirksames Management von Rückkehrfällen erleichtert. [Italien, 2021; Estland, 2023]
- Durch die Anbindung des nationalen Fallbearbeitungssystems für Migration an das Modul für Charterflüge der Frontex-Anwendung für die Rückkehr (FAR – Frontex Application for Return) können die nationalen Behörden alle mit Unterstützung von Frontex organisierten Chartereinsätze direkt erreichen und dabei helfen, Rückkehraktionen effizienter zu organisieren und sich effizienter an ihnen zu beteiligen. [Österreich, 2020]

Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung

Gewahrsamseinrichtungen

- Ein Kinderzimmer in den Registrierungseinrichtungen für Ausländer bietet eine angemessene und anregende Umgebung für Kinder. Die langen Öffnungszeiten und die uneingeschränkte Zugänglichkeit, die Anwesenheit eines Sozialarbeiters und die große Zahl an Spielen und Aktivitäten machen es für Kinder attraktiv, die Zimmer zu nutzen. [Litauen, 2018]
- Familienzentren und speziell ausgerichtete psychiatrische Einrichtungen können den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen, die sich in Gewahrsam befinden, gerecht werden. Die Gestaltung des Familienzentrums, die Aktivitäten und das Engagement des Personals ermöglichen ein möglichst normales Familienleben und eine angemessene und anregende Umgebung für Familien und unbegleitete Minderjährige. Die psychiatrische Einrichtung sorgt für eine enge Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Partnern, um den Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen mit

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

- Die ausgearbeiteten Protokolle und die Schulung des Personals in Verbindung mit der Gestaltung und Ordnung tragen dazu bei, Stress und Traumata bei Minderjährigen im Rückkehrverfahren abzumildern, und stehen im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls. [Norwegen, 2022]
- **Die Einrichtungen für Ausländer verfügen über Zentren für psychische Gesundheit, die Drittstaatsangehörigen Unterstützung bei psychischen Problemen wie posttraumatischen Belastungsstörungen sowie Suizidprävention bieten und deren Anpassung unterstützen. Die Psychologen führen eine erste Beurteilung aller Neuankömmlinge durch und informieren sie über die Möglichkeiten, psychologische Unterstützung in der Einrichtung zu erhalten. Dies ermöglicht die frühzeitige Erkennung psychologischer Probleme, was einen wirksamen Umgang mit solchen Fällen gewährleisten kann. Die Zentren für psychische Gesundheit stehen während der Öffnungszeiten montags bis freitags nach einem telefonisch oder per Antragsformular vereinbarten Termin zur Verfügung. Dies trägt zur Schaffung eines offenen und sicheren Umfelds bei, insbesondere beim Umgang mit Opfern von Menschenhandel und anderen schutzbedürftigen Personen.** [Litauen, 2023]

BINNENGRENZEN

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Binnengrenzgebieten

Operative Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten

- Gemeinsame trilaterale Patrouillen in Zügen mit den Nachbarn. [Österreich, 2015]
- Mitgliedstaaten bereiten gemeinsame zweijährliche Berichte sowie zweiwöchentlich operative Berichte zur Kriminalitätsanalyse vor. Darüber hinaus wird ein tägliches Briefing mit Informationen über in einem Mitgliedstaat begangene Straftaten ausgearbeitet und an die Partnermitgliedstaaten übermittelt. [Liechtenstein, 2015]
- In einem Polizeibezirk im Grenzbereich gibt es ein gemeinsames Analyseteam. Ihm gehören Vertreter mehrerer Behörden an, darunter Polizei-, Zoll-, Grenzschutz- und Kriminalpolizeidienststellen. Die Analysen dienen als Grundlage für Entscheidungen in Bezug auf Grenzkontrollen, Polizeiarbeit und Zollangelegenheiten. Es wurde darauf hingewiesen, dass Analyseberichte zur Unterrichtung der Beamten vor gemeinsamen Patrouillen verwendet wurden, u. a. wurden die Tage, Uhrzeiten und Orte festgelegt, an denen solche Patrouillen stattfinden sollen. Für die Häfen, in denen Einreisen von außerhalb des Schengen-Raums gestattet sind, werden monatliche Risikoanalyseberichte erstellt. Diese dienen der Information des operativen und des administrativen Teils der Grenzkontrollen. [Dänemark, 2017]
- Um eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zu gewährleisten, unterzeichneten benachbarte Mitgliedstaaten eine Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung von verdeckten Ermittlern für verdeckte nachrichtendienstliche Operationen durch einen gemeinsamen Pool von Polizeikräften. [Litauen, 2018]
- Die mit zwei benachbarten Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit ermöglichen den Austausch von Informationen über Ordnungswidrigkeiten, sehen die Überstellung und Beförderung von Personen durch das Hoheitsgebiet des anderen Staates durch Beamte der anderen Vertragspartei vor, enthalten Bestimmungen zur Erweiterung des traditionellen

Anwendungsbereichs der grenzüberschreitenden Nacheile und Überwachung und gewähren den nationalen Polizeikräften gleichgestellte polizeiliche Befugnisse, wenn die Polizeikräfte des anderen Mitgliedstaats ihre Tätigkeit in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet ausüben. Mit diesen Abkommen wird auch eine Fülle gemeinsamer grenzüberschreitender Initiativen für die polizeiliche Zusammenarbeit organisiert. [Tschechien, 2019]

- Das nationale Datensystem zeigt bei Beginn einer Operation Bildschirmmeldungen an, wodurch die Betreiber unverzüglich auf die notwendigen Folgemaßnahmen aufmerksam gemacht werden. Es liefert auch Live-Informationen. Die Geolokalisierung der Patrouillenfahrzeuge wird ebenfalls im System angezeigt. Sowohl die Zentren für polizeiliche Zusammenarbeit und den Zoll als auch die zentrale Kontaktstelle haben direkten Zugang dazu. [Tschechien, 2019]
- Bilaterale Abkommen mit benachbarten Schengen-Ländern ermöglichen die grenzüberschreitende Nacheile in die jeweiligen Hoheitsgebiete ohne zeitliche und räumliche Beschränkungen sowie die Genehmigung der Nacheile über die in Artikel 2 des Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten genannten Straftaten hinaus, z. B. wenn sich eine Person Polizei- oder Grenzübertrittskontrollen entzieht. Die bilateralen Abkommen gehen auch über die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens hinaus, indem sie die Nacheile auf dem Wasser sowie die Festnahme der verfolgten Person durch den ausländischen Polizeibeamten gestatten, der die Nacheile durchführt. Dem Abkommen zufolge kann die Nacheile über mehr als eine Schengen-Binnengrenze hinweg durchgeführt werden. [Slowakei, 2019; Ungarn, 2019]
- Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der grenzüberschreitenden Überwachung bei der Verfolgung von GPS-Geräten auf internationale Rechtshilfeersuchen erfolgreich mit den Nachbarländern zusammen. Alle Nachbarländer verfügen über technisch kompatible Geräte, die die erfolgreiche Standortbestimmung von Fahrzeugen ohne physische Überwachung gewährleisten. Die zentrale Stelle koordiniert die Bearbeitung solcher Fälle und führt umfassende Statistiken. [Ungarn, 2019]
- Gemeinsame binationale Einheiten zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Schleusern sind integrierte und dauerhafte Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit, die es zwei Nachbarländern ermöglichen, Kontrollen auf der Grundlage einer gemeinsamen Analyse von Migrationsrisiken durchzuführen. Diese an der französisch-deutschen und französisch-italienischen Grenze eingerichteten „Brigaden“ (oder „gemeinsamen Einheiten“) werden entweder durch den Prüm-Vertrag oder durch ein bilaterales Abkommen geregelt, wobei jedes Land gleich viele Beamte bereitstellt, die anhand ihrer fachlichen und sprachlichen Kompetenzen ausgewählt werden. Neben der Organisation gemeinsamer Patrouillen bieten die gemeinsamen Brigaden (oder gemeinsamen Einheiten) gemeinsame Schulungen an. Dieses System gemeinsamer Brigaden erleichtert den Informationsaustausch zwischen zwei Nachbarländern und die Koordinierung der Kontrollmaßnahmen und sollte daher gefördert und auf andere Grenzen, insbesondere die französisch-spanische Grenze, erweitert werden. [Frankreich, 2021]
- **Auf regionaler Ebene beruht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Verwaltungsprotokollen mit den zuständigen Behörden der benachbarten Mitgliedstaaten, die durch jährliche Aktionspläne weiter umgesetzt werden. Diese praktische Zusammenarbeit umfasst gemeinsame Risikoanalysen, gemeinsame Einsätze und Patrouillen, die Verwaltung spezifischer Veranstaltungen und gemeinsame Schulungen. Gemeinsame Patrouillen werden regelmäßig geplant. Dieses Kooperationskonzept schafft eine gute Grundlage für eine gemeinsame operative Reaktion auf regionaler Ebene, die gemeinsame Nutzung begrenzter Ressourcen und ein umfassenderes Lagebild der Kriminalität.** [Estland, 2023; Lettland, 2023]

INNERE SICHERHEIT

Nationale Strategien zur Strafverfolgung
<ul style="list-style-type: none">- Alle vier Jahre legt der Minister für Justiz und Sicherheit die nationale Sicherheitsagenda mit den nationalen politischen Zielen für Polizeiaufgaben fest. Auf regionaler Ebene setzt die regionale Regierung die nationalen Prioritäten in regionalpolitische Ziele für die Polizei in der regionalen Sicherheitsagenda um. Die Strafverfolgungsbehörden tauschen Erkenntnisse und Informationen aus, um geeignete Informationen und Erkenntnisse zu sammeln, um einen Beitrag zur nationalen Sicherheitsagenda, zu den regionalen Sicherheitsagenden und zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) von Europol zu leisten. Die Lenkungsausschüsse der Forschungsabteilung haben die Aufgabe, das gesamte Verfahren zu koordinieren und zu überwachen. In einem täglichen operativen Briefing werden die verschiedenen Polizeiteams über die spezifischen zu beachtenden Punkte in ihrem Arbeitsbereich informiert. Das Briefing basiert auf einem nationalen Modell und enthält alle einschlägigen Informationen und Erkenntnisse, die auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene verfügbar sind. Darüber hinaus werden verschiedene Bedrohungsanalysen ausgearbeitet. Sie dienen beispielsweise als Ausgangspunkt für die Politikgestaltung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und für die Beurteilung des Bedrohungsniveaus, das auf die Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags hindeutet. Darüber hinaus erstellen die Forschungs- und Analyseeinheiten aller regionalen Nachrichtendienste ihre eigenen Bedrohungs- und Sicherheitsbewertungen. [Die Niederlande, 2021]- Die Generalstaatsanwaltschaft hat einen Verbindungsstaatsanwalt für die zentrale Kontaktstelle ernannt, der häufig zur Kennzeichnung von Ausschreibungen und internationalen Haftbefehlen, komplexen internationalen strafrechtlichen Ermittlungen und allen anderen Fällen konsultiert wird, in denen ein Beitrag der Staatsanwaltschaft erforderlich ist. [Portugal, 2022]- Sehr enge Zusammenarbeit zwischen den ausländischen Verbindungsbeamten und der zentralen Behörde für die internationale justizielle Zusammenarbeit, die beim Schreiben Europäischer Ermittlungsanordnungen oder Rechtshilfeersuchen an den Mitgliedstaat beraten und unterstützen kann. [Portugal, 2022]- Einsatz eines Analyseinstruments durch die Polizei in ihren Kriminalanalyseeinheiten, das die Erstellung von „Profilen“ von Kriminalitätsphänomenen auf der Grundlage operativer Daten ermöglicht, die dem Nutzer eine interaktive Visualisierung des Phänomens, seiner Trends, seiner Modi Operandi und seiner Entwicklungen zeigen. Seit Beginn der Einführung dieser Anwendung im Jahr 2019 hat die Polizei die Zahl der analysierten Kriminalitätsphänomene und der Nutzer erheblich erhöht. [Litauen, 2023]

Organisation der zentralen Kontaktstelle (SPOC) für den internationalen Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen

Organisation, Informationsaustausch

- Um die internationale polizeiliche Zusammenarbeit besser zu koordinieren, hat die Polizei ein entsprechendes Netz von Kontaktbeamten eingerichtet. Die Kontaktbeamten sind in allen regionalen Polizeipräsidien und im Polizeipräsidium in der Hauptstadt anzutreffen. Die Kontaktbeamten fungieren als Bindeglied zwischen den regionalen Polizeibeamten und der zentralen Kontaktstelle im nationalen Polizeipräsidium, wenn sie folgende Aufgaben wahrnehmen: Beratung bei der Wahl des Kanals für die polizeiliche Zusammenarbeit, Unterstützung bei der Abfassung von Ersuchen um Informationsaustausch, Übersetzung und Weiterleitung der Antworten an die regionale Polizei,

Sensibilisierung der regionalen Polizeibeamten für die verschiedenen Möglichkeiten des internationalen Informationsaustauschs. Die Kontaktbeamten tragen dazu bei, die Qualität der Ersuchen um Informationsaustausch zu verbessern und deren Koordinierung zu erleichtern. [Polen, 2019]

- Es wurde eine tägliche Berichterstattung über Straftaten von der lokalen und regionalen bis hin zur nationalen Ebene eingeführt. In der Praxis steht den Verwaltungsteams der lokalen Polizeidienststelle, der regionalen Ebene und dem zentralen Bundeskriminalamt regelmäßig ein elektronischer Bericht über die Ereignisse der letzten 24 Stunden zur Verfügung. Er ermöglicht es allen Ebenen, fundierte Entscheidungen zu treffen. [Deutschland, 2020]
- Im System zur Koordinierung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung werden alle Erkenntnisse der verschiedenen Polizeiorganisationen und -einrichtungen gesammelt, die für die Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus, gewaltbereitem Radikalismus, organisierter und schwerer Kriminalität zuständig sind. Das System kombiniert das Informationsmanagement mit der operativen Koordinierung und bietet eine geeignete Alternative in einer Situation, in der die zuständigen nationalen Behörden keinen Zugang zu den Datenbanken der jeweils anderen haben. [Spanien, 2022]
- **Entsendung internationaler Sachbearbeiter auf regionaler Ebene in verschiedene Polizeiabteilungen.** Diese Beamten sind Teil der zentralen Kontaktstelle und verfügen über vierwöchige Schulungen zu IT-Großsystemen, Austausch von Zusatzinformationen über den SIRENE-Kanal, Verwaltung biometrischer Daten und Besuchen vor Ort bei Europol und Eurojust. Sie haben uneingeschränkten Zugang zu den Fallbearbeitungssystemen der zentralen Kontaktstelle und zum sicheren weltumspannenden INTERPOL-Kommunikationssystem I-24/7 sowie das Recht, Ausschreibungen im Schengener Informationssystem und Interpol-Ausschreibungen einzugeben. Sie haben außerdem Zugang zu den einschlägigen Systemen und Berechtigungen, die einem Sachbearbeiter des nationalen SIRENE-Büros und des Internationalen Kommunikationszentrums entsprechen. Dadurch steht in jeder lokalen Abteilung Fachwissen über das Schengener Informationssystem zur Verfügung. Darüber hinaus überprüfen die internationalen Sachbearbeiter sowohl die Qualität als auch die rechtliche Relevanz der angeforderten Informationen, erstellen SIENA-Meldungen, die den Verbindungsbeamten bei Europol zu übermitteln sind, und bieten Schulungen zur internationalen polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der örtlichen Polizeiabteilung an. [Finnland, 2023]

Organisation

- Das ständige Zentrum für kriminalitätsbezogene Erkenntnisse und Analysen von Polizei, Zoll und Grenzschutz stellt eine Form der wirksamen Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden dar und erstellt unter anderem gemeinsame Analyse- und Bedrohungsanalyseprodukte. Das Zentrum kann daher als Bindeglied betrachtet werden, das sowohl die politische Ebene bei evidenzbasierten Entscheidungen auf der Grundlage eines gemeinsamen Lagebilds als auch die regionalen und lokalen Dienste bei ihren Ermittlungs- und Aufklärungsbemühungen unterstützt. [Finnland, 2018]
- Es besteht eine umfassende und intensive Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der nationalen Steuer- und Zollverwaltung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Gemeinsame Ermittlungen und Operationen sowie der Austausch von Informationen und Daten sind gängige Praxis. [Ungarn, 2019]
- Die Zentren für polizeiliche Zusammenarbeit verfügen über ihr eigenes neues und modernes Fallbearbeitungssystem, das in das nationale Fallbearbeitungssystem der Polizei integriert und mit einer

integrierten Funktion ausgestattet ist, mit der umfassende automatisierte Statistiken über grenzüberschreitende Tätigkeiten erstellt werden. [Ungarn, 2019]

- Die Einrichtung von zentralen Stellen, in denen die Ressourcen verschiedener Verwaltungen gebündelt werden und deren Schwerpunkt auf einer Art von Kriminalität liegt, führt zu sehr wirksamen operativen Ergebnissen. [Frankreich, 2021]
- Es besteht eine wirksame Struktur zur Erstellung der nationalen Bedrohungsanalyse, aber auch spezieller Bedrohungs- und Risikoeinschätzungen. Sie vereint zentral organisierte Qualitätskontrollen mit einer Bedarfsanalyse auf regionaler Ebene. Die multidisziplinäre Einheit für strategische Analyse ist für die strategische Kriminalitätsanalyse zuständig. Die Einheit besteht aus einem Team, das auf nationaler Ebene arbeitet, und aus Teams vor Ort in mehreren Regionen. Die Qualitätskontrolle wird auf zentraler Ebene durchgeführt, wodurch auch die Kohärenz zwischen den verschiedenen Analyseprodukten gewährleistet wird. Die Einheit erstellt die jährliche nationale Bedrohungsanalyse mit Schwerpunkt auf Gruppierungen der organisierten Kriminalität. [Frankreich, 2021]
- **Die Vereinbarung zwischen Polizei und Zoll ermöglicht eine umfassende Zusammenarbeit zwischen beiden Verwaltungen und sieht den Austausch und die gemeinsame Nutzung einschlägiger Informationen sowie strategischer, taktischer und operativer Erkenntnisse vor, insbesondere durch die Erleichterung des gegenseitigen Zugangs zu Datenbanken unter gebührender Berücksichtigung der individuellen Rechte und der Datenschutzvorschriften, die Entwicklung und Förderung bewährter Verfahren, Verfahren für operative Angelegenheiten im Zusammenhang mit gemeinsamen Aktionen, gemeinsamen mobilen Streifen, gemeinsamen Ermittlungsgruppen und gemeinsamen nachrichtendienstlichen Teams, die gemeinsame Nutzung von Ausrüstung zwischen Diensten und die Zusammenarbeit bei der Entwicklung, dem Erwerb, dem Einsatz und der Nutzung von Technologie.** [Zypern, 2021]
- **Die zentrale Kontaktstelle verfügt über eine Risikoanalysegruppe, die dafür zuständig ist, bei der zentralen Kontaktstelle eingehende nationale und internationale Ersuchen genauer zu analysieren, wobei sie zusätzliche Informationen in verfügbaren Datenbanken sammelt und Analyseberichte über aufgedeckte Kriminalitätstrends und Modi Operandi bereitstellt. Die Berichte werden anschließend den Staatsanwälten und/oder den jeweiligen Polizeibehörden zur Unterstützung einschlägiger Ermittlungen übermittelt.** [Portugal, 2022]
- Die Abteilung für internationale Zusammenarbeit führt den operativen Informationsaustausch mit der strategischen Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene zusammen. Diese Abteilung betreibt die nationale zentrale Kontaktstelle für den internationalen Informationsaustausch im Bereich der Strafverfolgung. Sie profitiert von der Vertretung der nationalen Polizei, der regionalen Polizei und auch des Zolls. Beide zuständigen Behörden verfügen über ein Netz von Sachverständigen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit, die die Einheiten der Kriminalpolizei auf regionaler Ebene bei der Nutzung der Instrumente der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit unterstützen und beraten. Die wichtigsten Strafverfolgungsbehörden schulen regelmäßig Sachverständige für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit. Diese Sachverständigen sind Teil ihrer Einheit auf regionaler Ebene und nehmen diese Funktion zusätzlich zu ihrer täglichen Arbeit wahr. Das Wissen wird dem Netzwerk auf einer jährlichen Sitzung vermittelt, zu der beispielsweise nationale Verbindungsbeamte bei Europol als Redner eingeladen sind. Zwischen diesen Sitzungen wird das Wissen über neue Verfahren entweder über Newsletter oder über Ad-hoc-Sitzungen an das Netzwerk übermittelt. Darüber hinaus erhalten die Sachverständigen des Netzwerks der Behörde vor dem Beitritt zum Netzwerk eine einwöchige Kompetenzschulung. Diese Sachverständigennetzwerke sind ein

niedrigschwelliger Weg für die Verbreitung von Wissen über die internationale polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. [Spanien, 2022]

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

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



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2024
COM(2024) 173 final

ANNEX 3

ANHANG

der

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

Schengen-Statusbericht 2024

DE

DE

ANHANG 3

Follow-up-Bericht über die Lage an den Binnengrenzen

Oktober 2023 – März 2024

Einleitung

Am 23. November 2023 hat die Kommission die Empfehlung (EU) 2024/268 über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen¹ angenommen. Der Empfehlung war eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, die einen Bericht über die Konsultation der von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffenen Mitgliedstaaten durch den Schengen-Koordinator zwischen Mai und November 2023² enthielt. In der Empfehlung überprüfte die Kommission die in den Vorjahren angenommenen Empfehlungen, ergänzt durch die seit ihrer Annahme gewonnenen Erkenntnisse, die die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung schwerwiegender Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Schengen-Raum unterstützen können.³ In der Empfehlung wurde zugesagt, den Dialog zwischen dem Schengen-Koordinator und den Mitgliedstaaten fortzusetzen, sie bei der Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen und im Schengen-Rat regelmäßig über den Sachstand und die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Die Mitgliedstaaten bekundeten nachdrücklich ihre Unterstützung für die Empfehlung und ihre Bereitschaft, die in der Empfehlung enthaltenen Maßnahmen zu ergreifen.

Seit der Annahme der Empfehlung haben die Kommissionsdienststellen mehrere Sitzungen mit den von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffenen Mitgliedstaaten abgehalten, um die Umsetzung der in der Empfehlung dargelegten Maßnahmen zu erörtern. Die Sitzungen wurden im Rahmen des im Herbst 2022 eingeleiteten laufenden Dialogs über Kontrollen an den Binnengrenzen organisiert und bauten auf den bewährten Verfahren auf, die während des Konsultationsprozesses zu den Mitteilungen Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Norwegens und Schwedens für den Zeitraum Mai bis November 2023 gewonnen und im Bericht vom 23. November 2023⁴ zusammengefasst wurden.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten seit Oktober 2023 als Reaktion auf den zunehmenden Migrationsdruck an den Außengrenzen der EU und die zunehmenden terroristischen Bedrohungen im gesamten Schengen-Raum an neuen Abschnitten der Binnengrenzen Kontrollen wiedereingeführt. Dies sind die österreichisch-tschechische und die österreichisch-slowakische Landgrenze, die deutsch-polnische, deutsch-tschechische und deutsch-schweizerische Landgrenze, die polnisch-slowakische Landgrenze, die tschechisch-slowakische Landgrenze, die slowakisch-ungarische Landgrenze, die slowenisch-kroatische und die slowenisch-ungarische Landgrenze sowie die italienisch-slowenische

¹ ABI. L 2024/268 vom 17.1.2024, S. 1.

² Bericht über die Konsultation der Mitgliedstaaten zu den von Dänemark, Deutschland, Frankreich, Österreich, Norwegen und Schweden zwischen Mai und November 2023 wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen, Brüssel, 23. November 2023, SWD(2023) 388 final.

³ Empfehlung (EU) 2023/682 der Kommission vom 16. März 2023 über die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und die Beschleunigung von Rückführungen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABI. L 86 vom 24.3.2023, S. 58), Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung (ABI. L 158 vom 13.6.2022, S. 53), Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismäßigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum (ABI. L 122 vom 13.5.2017, S. 79); Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG (ABI. L 66 vom 11.3.2017, S. 15).

⁴ Brüssel, 23.11.2023, SWD(2023) 388 final.

Landgrenze. Diese Wiedereinführungen waren seither Gegenstand des laufenden Dialogs und werden daher in den vorliegenden Bericht aufgenommen.

Mit diesem Folgebericht werden folgende Ziele verfolgt:

- 1) Er enthält aktualisierte Informationen über den Sachstand ab dem 23. November 2023 an den Grenzabschnitten, die Gegenstand des Konsultationsverfahrens waren: die österreichisch-ungarische und die österreichisch-slowenische Landgrenze, die deutsch-österreichische Landgrenze, die dänisch-deutsche Landgrenze sowie alle französischen, schwedischen und norwegischen Binnengrenzen.
- 2) Er bietet einen Überblick über die Lage an den Grenzabschnitten, die von der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen durch Österreich, Italien, Deutschland, Polen, Tschechien, die Slowakei und Slowenien seit Oktober 2023 betroffen sind.
- 3) Er gibt einen Überblick über die verschiedenen regionalen Kooperationsinitiativen, die von den Mitgliedstaaten zur Eindämmung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität entwickelt wurden.

Die Kommission erkennt die konstruktive Beteiligung der Mitgliedstaaten am Dialog und ihre Bemühungen an, die Auswirkungen der Binnengrenzkontrollen für Reisende und Unternehmen abzumildern. Sie begrüßt die verschiedenen regionalen Initiativen und die verstärkte Zusammenarbeit an alternativen Maßnahmen wie gemeinsamen Patrouillen und im Rahmen bilateraler Rückübernahmeabkommen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Kommission begrüßt ferner den Beschluss der Slowakei, Tschechiens und Polens, die Kontrollen an ihren Binnengrenzen ab Januar, Februar bzw. März 2024 aufzuheben.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass angesichts des relativ kurzen Zeitraums, der seit der Veröffentlichung der Empfehlung (EU) 2024/268 vergangen ist, viele Initiativen noch in der Entwicklung sind und erst noch voll zum Tragen kommen müssen, während sich andere Initiativen auf der Grundlage der Empfehlung noch in der Planungsphase befinden.

Darüber hinaus hat die Kommission unterschiedliche Praktiken bei der Anwendung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache C-143/22⁵ festgestellt, in dem bestätigt wurde, 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. Erste Beratungen mit den Mitgliedstaaten über dieses Thema haben stattgefunden, unter anderem im Kontaktausschuss zur Rückführungsrichtlinie und in der Gruppe „Grenzen“.

Dieser Bericht stützt sich auf die Mitteilungen der Mitgliedstaaten über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und die zusätzlichen Beiträge, die im Rahmen des laufenden Dialogs mit dem Schengen-Koordinator eingegangen sind. Er enthält keine Bewertung der bei der

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2023, ADDE u. a., C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689, mit dem ein Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2019 (Arib u. a., C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220) weitgehend bestätigt wurde.

Kommission eingegangenen Mitteilungen von den Mitgliedstaaten und greift etwaigen künftigen Maßnahmen der Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge nicht vor.

1. Sachstand an den Binnengrenzen, die Gegenstand des Konsultationsverfahrens waren: Aktualisierung seit dem Bericht vom 23. November 2023

1.1 Österreichische Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Ungarn und Slowenien

• Situation an den Grenzen

Österreich hat die Grenzkontrollen an seinen Landgrenzen zu Ungarn und Slowenien unter Hinweis auf die Bedrohung durch den russischen Einmarsch in die Ukraine aufrechterhalten, da damit das Risiko des illegalen Waffenhandels und krimineller Netzwerke einhergeht. Darüber hinaus sind der Migrationsdruck und die Belastung des Asylaufnahmesystems und der Sekundärmigration nach wie vor hoch. Die vorliegende Mitteilung läuft am 11. Mai 2024 aus.

Kontrollen finden an festen Kontrollpunkten an Grenzübergangsstellen statt, die dem internationalen und regionalen Verkehr dienen und für alle Verkehrsarten geöffnet sind. Die Kontrollen werden anhand von Lagebildern und Bedrohungsanalysen angepasst. Die Auswirkungen auf grenzüberschreitende Ströme beschränken sich auf geringfügige Überlastungen zu Spitzenzeiten.

Im Zeitraum vom 4. Oktober 2023 bis 8. Februar 2024 wurden an der österreichisch-ungarischen Landgrenze 6 375 irreguläre Migranten und 88 Schleuser aufgegriffen sowie 40 Einreiseverweigerungen erteilt. Im selben Zeitraum wurden an der österreichisch-slowenischen Landgrenze 909 irreguläre Migranten und 58 Schleuser aufgegriffen sowie 105 Einreiseverweigerungen erteilt.

Die österreichischen Behörden haben nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-143/22 eine Änderung des Verhaltens der an der Grenze aufgegriffenen Migranten festgestellt. Zuvor stellten irreguläre Migranten, denen die Einreise an der Binnengrenze verweigert wurde, normalerweise einen Antrag auf internationalen Schutz, vermutlich um eine direkte Rückführung in benachbarte Mitgliedstaaten zu vermeiden und Zugang zum österreichischen Hoheitsgebiet zu erhalten. Seit dem Urteil werden irreguläre Migranten nur in wenigen Fällen direkt rückgeführt.

• Zusammenarbeit

Zusammenarbeit zwischen Österreich und Ungarn

Seit 2021 besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den ungarischen und den österreichischen Polizeibehörden bei vorrangigen Einsätzen auf ungarischem Hoheitsgebiet nahe der österreichischen Grenze. Die österreichische und die ungarische Polizei führen auf der Grundlage des Kooperationsabkommens von 2023 zwischen dem ungarischen Polizeipräsidium und der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit des österreichischen Innenministeriums gemeinsame Patrouillen durch. Seit Oktober 2023 sind die Einheiten der österreichischen Bundespolizeidirektion FOX für diese Einsätze zuständig.

Darüber hinaus wurden im ungarischen Hoheitsgebiet nahe der österreichischen Grenze durchschnittlich 12 bis 16 Mal pro Monat Focal Point Operationen (gemischte Patrouillen) durchgeführt, an denen die österreichische Polizei teilnahm. Seit Juni 2022 nimmt auch die slowakische Polizei an diesen Einsätzen teil. Das ungarische Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll (PCCC – Police and Customs Cooperation Centre) in Hegyeshalom spielt eine wichtige Rolle bei der Organisation und Verwaltung der Focal Point Operationen. Seit Dezember 2023

konnte die Durchführung der Focal-Point-Einsätze und gemeinsamen FOX-Einsätze aufgrund der operativen Lage an den Binnengrenzen verringert werden.

Auf der Grundlage der von den österreichischen Behörden übermittelten Informationen wurde das bilaterale Rückübernahmevereinbarung zwischen Ungarn und Österreich von 1998 effektiv ausgesetzt, und Ungarn gibt keinen Rückübernahmevereinstellungen statt. Ungarn hat erklärt, dass es nur bereit ist, die Verantwortung für Migranten zu übernehmen, die zuerst über Ungarn in den Schengen-Raum eingereist sind.

Österreich und Deutschland haben ihre Absicht bekundet, die trilaterale Vereinbarung zwischen dem deutschen und dem österreichischen Innenministerium und dem ungarischen Polizeipräsidium über einen gemeinsamen Eisenbahnpatrouillendienst auch auf grenzüberschreitende Busverbindungen auszuweiten. Das Abkommen wird derzeit überprüft.

Zusammenarbeit zwischen Österreich und Slowenien

Seit der Stellungnahme Sloweniens vom 25. April 2023 auf der Grundlage von Artikel 27 Absatz 4 des Schengener Grenzkodex⁶ ist die Lage an der Grenze zwischen Österreich und Slowenien ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt bei Sitzungen auf politischer Ebene, zuletzt auf einer informellen bilateralen Ministertagung am 23. Januar 2024 in Schladming.

Infolge des intensivierten Dialogs zwischen Österreich und Slowenien haben die Polizeibehörden beider Mitgliedstaaten seit März 2023 ihre gemeinsamen Tätigkeiten in Form verstärkter gemischter Patrouillen und gemeinsamer gezielter Polizeiaktivitäten verstärkt. Monatlich führt die slowenische Polizei 14 gemeinsame Patrouillen mit der österreichischen Polizei durch, davon fünf auf österreichischem Hoheitsgebiet nahe der slowenischen Grenze und neun auf slowenischem Hoheitsgebiet nahe der österreichischen Grenze. Seit Oktober 2023 wurden bei gemeinsamen Patrouillen keine irregulären Grenzübertritte gemeldet. Die operative Zusammenarbeit auf lokaler Ebene erfolgt auch in Form regelmäßiger direkter Kontakte sowie des Informationsaustauschs über die ergriffenen Maßnahmen und über Verfahren von operativem Interesse.

Das bilaterale Rückübernahmevereinbarung zwischen Österreich und Slowenien von 1998 funktioniert im Allgemeinen gut, doch Österreich berichtet von praktischen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Übergabe an der Grenze, weil Österreich Personen, die auf slowenischem Hoheitsgebiet einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, nicht rückübernimmt, da diese Situation unter die Dublin-Verordnung fallen würde. Zwischen dem 4. Oktober 2023 und dem 8. Februar 2024 wurde nur eine Rückübernahme nach Slowenien verzeichnet. Die slowenischen Behörden betonten, dass bei der praktischen Anwendung der bestehenden Abkommen nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-143/22 eine Anpassung erforderlich ist.

1.2 Deutsche Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Österreich

• Lage an der Grenze

Deutschland hat die Grenzkontrollen an seinen Landgrenzen zu Österreich unter Hinweis auf den Migrationsdruck und die Zunahme von Schleuserkriminalität, Druck auf das Asylaufnahmesystem, die

⁶ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016).

Lage in den betreffenden Herkunftsländern und die Sicherheitslage insbesondere aufgrund der Unruhen im Nahen Osten aufrechterhalten. Die vorliegende Mitteilung läuft am 11. Mai 2024 aus.⁷

Im Zeitraum vom 16. Oktober 2023 bis zum 31. Dezember 2023 wurden 23 078 Personen kontrolliert, 6 149 irreguläre Migranten aufgegriffen und 262 Schleuser festgenommen. Darüber hinaus wurden 2 517 Einreiseverweigerungen erteilt.

Die Kontrollen konzentrieren sich auf grenzüberschreitende Autobahnen und internationale Eisenbahnverbindungen und sind teils statisch und teils mobil. Sie werden gezielt, anhand eines flexiblen Einsatzkonzepts, mit unterschiedlicher Intensität und unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Verkehrsströme, durchgeführt. Soweit erforderlich, wurde die Streckeninfrastruktur auf deutscher Seite angepasst, sodass zusätzliche Kontrollspuren geöffnet werden können. Dennoch wurden insbesondere an Wochenenden Verkehrsüberlastungen auf der Autobahn Walserberg (A1/BAB8) und der Autobahn Kiefersfelden (A12/A93) gemeldet. Den österreichischen Behörden zufolge werden die Grenzkontrollen auf der Autobahn Kiefersfelden seit 2017 kontinuierlich durchgeführt. Nach Angaben der österreichischen Behörden haben ungünstig gelegene Kontrollstellen auf der Autobahn Kiefersfelden in der Vergangenheit zu Verkehrsstaus geführt, dies wurde jedoch inzwischen behoben.

• Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich

Im Allgemeinen funktioniert die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Österreich und Deutschland weiterhin gut. Auf Ministerebene findet regelmäßig (alle vier Wochen) ein Austausch zwischen dem deutschen Bundesministerium des Innern und für Heimat, dem österreichischen Innenministerium sowie den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg statt, an dem auch die schweizerischen Behörden und die deutsche Bundespolizei beteiligt sind.

Darüber hinaus halten die deutsche Bundespolizei in München und die österreichischen Landespolizeidirektionen (Tirol, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg) monatliche Besprechungen ab, um die Lage an der Grenze zu bewerten, wobei der Schwerpunkt auf Schleuserkriminalität und Menschenhandel, gestohlenen Fahrzeugen, Drogenhandel und anderen neuen Entwicklungen liegt. Außerdem gibt es einen regelmäßigen Informationsaustausch über Dokumentensicherheit und Betrug. Die deutschen Behörden betonten, dass die Bundespolizeiinspektionen Passau, Rosenheim, Freilassing und Kempten in engem Kontakt mit den benachbarten österreichischen Polizeidienststellen stehen und grenzüberschreitende Verfahren unter enger Einbeziehung der zuständigen Polizeipräsidien in Niederbayern, Oberbayern (Süden) und Schwaben (Süden/Westen) koordinieren.

Gemäß dem bestehenden bilateralen Vertrag über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich werden gemeinsame Ad-hoc-Polizeikontrollen durchgeführt und speziell ausgebildete Polizeibeamte (z. B. Spezialisten für die Untersuchung von Fahrzeugschmuggel und Dokumentenberater) ausgetauscht. Die gemeinsamen Patrouillen der deutschen Polizeikräfte und der österreichischen Landespolizeidirektionen finden in der Grenzregion Bayern-Tirol weiterhin monatlich statt. Sie umfassen gemeinsame Sicherheitspatrouillen in Zügen zwischen Deutschland und Österreich und gemeinsame Polizeipatrouillen auf österreichischem und deutschem Hoheitsgebiet, die sich auf grenzüberschreitende Kriminalität einschließlich Schleuserkriminalität konzentrieren.

⁷ Am 11. April 2024 übermittelten die deutschen Behörden eine Mitteilung über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Zeitraum vom 12. Mai 2024 bis zum 11. November 2024.

Darüber hinaus beteiligt sich Deutschland weiterhin an gemeinsamen bilateralen und trilateralen Grenzpatrouillen mit Österreich, Italien und der Schweiz auf der Eisenbahnstrecke zwischen Rosenheim und Bozen sowie Bozen und Rosenheim. Nach den von den österreichischen Behörden bereitgestellten Daten wurden seit Oktober 2023 rund 300 Strafverfolgungsbeamte aus den vier Ländern für diese Patrouillen entsandt.

Das bilaterale Rückübernahmeverabkommen zwischen Deutschland und Österreich von 1997 unterscheidet zwischen formellen Rückübernahmen in andere Mitgliedstaaten, die auf Ersuchen der zuständigen Einwanderungsbehörde mit einer zentral zuständigen Stelle im anderen Staat zentral über das Bundespolizeipräsidium bearbeitet werden, und informellen Rückübernahmen in einen anderen Mitgliedstaat, die direkt mit irregulären Grenzübertritten in Verbindung stehen und auf regionaler Ebene zwischen den jeweiligen Polizeibehörden beschlossen und durchgeführt werden. Auf der Grundlage der begrenzten statistischen Daten, die den deutschen Behörden zur Verfügung stehen, wurden im Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis zum 31. Dezember 2023 sechs Personen im Rahmen des formellen Rückübernahmeverfahrens nach Österreich und sieben nach Deutschland rückgeführt, und 1 331 Personen wurden im Rahmen des informellen Rückübernahmeverfahrens nach Österreich rückgeführt. Die Behörden berichteten von operativen Herausforderungen bei der Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-143/22 und von einer mangelnden Koordinierung bei direkten Rückführungen von Deutschland nach Österreich. Den österreichischen Behörden zufolge gibt dies Anlass zu berechtigten Bedenken hinsichtlich der inneren Sicherheit. Auf operativer und politischer Ebene findet ein Austausch zwischen den österreichischen und deutschen Behörden statt. Das Thema wird auch in Sitzungen mit dem Schengen-Koordinator erörtert.

1.3 Dänische Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Deutschland und in Häfen mit Fährverbindungen nach Deutschland

- **Lage an der Grenze**

Dänemark hat die Grenzkontrollen an seinen Binnengrenzen unter Hinweis auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit durch Terroristen, organisierte Kriminalität und Spionage ausländischer staatlicher Nachrichtendienste sowie eine Zunahme der irregulären Migration aufrechterhalten. Während sich die Grenzkontrollen auf alle Binnengrenzen erstrecken können, einschließlich Land-, See- und Luftgrenzen, werden die spezifischen Grenzabschnitte und Grenzübergangsstellen von der dänischen Nationalpolizei festgelegt. In der Praxis konzentrieren sich die Kontrollen auf die dänisch-deutsche Landgrenze und die dänischen Häfen mit Fährverbindungen nach Deutschland. Die vorliegende Mitteilung läuft am 11. Mai 2024 aus.⁸

Zwischen dem 11. Februar 2023 und dem 18. August 2023 wurden im Rahmen der von Dänemark an der Grenze zu Deutschland durchgeföhrten Grenzkontrollen insgesamt 168 Waffen beschlagnahmt und 801 Personen die Einreise verweigert.

Die Grenzkontrollen werden als Stichprobenkontrollen durchgeführt, und ihre Intensität, Häufigkeit und Orte werden an die erwartete Zahl der Reisenden sowie an das aktuelle Informationsbild, die örtlichen Gegebenheiten und die Verkehrsmuster an den einzelnen Grenzübergangsstellen angepasst. Den dänischen Behörden zufolge unterscheiden sich die Kontrollen an den Binnengrenzen somit

⁸ Am 12. April 2024 übermittelten die dänischen Behörden eine Mitteilung über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Zeitraum vom 12. Mai 2024 bis zum 11. November 2024.

erheblich von den systematischen Kontrollen Dänemarks an seinen Außengrenzen. Daher hat die dänische Nationalpolizei festgestellt, dass die von Dänemark im vorangegangenen Mitteilungszeitraum (Mai bis November 2023) durchgeführten Kontrollen an den Binnengrenzen keine besonderen negativen Auswirkungen auf den Verkehr über die Binnengrenze hatten.

Dänemark hat auch damit begonnen, die Polizeimaßnahmen an der Grenze umzustrukturieren, um den Einsatz alternativer Maßnahmen in Grenzregionen zu verstärken, insbesondere die intelligente Überwachung der Grenzgebiete und die Zahl der Polizeipatrouillen und Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung, und gleichzeitig die Intensität der Binnengrenzkontrollen zu entschärfen.

- **Zusammenarbeit**

Im bilateralen Rückübernahmeverabkommen zwischen Deutschland und Dänemark von 1954 wird zwischen formellen Rückübernahmeverfahren und informellen/beschleunigten Verfahren unterschieden, die unmittelbar mit einem Grenzübertritt verbunden sind. Im Rahmen formeller Rückübernahmeverfahren in andere Mitgliedstaaten führte Dänemark zwischen dem 1. Oktober und dem 31. Dezember 2023 eine Rückübernahme nach Deutschland und Deutschland eine Rückübernahme nach Dänemark durch. Im selben Zeitraum führte Deutschland 24 informelle/beschleunigte Rückübernahmen nach Dänemark durch.

1.4 Französische Binnengrenzkontrollen

Frankreich hat die Grenzkontrollen an allen seinen Binnengrenzen unter Hinweis auf terroristische Bedrohungen (islamistische und dschihadistische), Bedrohungen im Zusammenhang mit der Sicherheitslage in der Ukraine, insbesondere das Risiko des illegalen Waffenhandels, sowie die Sicherheitslage im Nahen Osten und in der Sahelzone aufrechterhalten. Die vorliegende Mitteilung läuft am 30. April 2024 aus.⁹

Im Zeitraum vom 21. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024 meldete Italien 6 228 Einreiseverweigerungen Frankreichs an ihrer gemeinsamen Landbinnengrenze. Im Jahr 2023 meldete Spanien, dass Frankreich an ihrer gemeinsamen Landbinnengrenze 7 653 Einreiseverweigerungen ausstellte.

Die Grenzkontrollen werden von der französischen Grenzpolizei (PAF – Police de la Frontière) auf nicht systematische Weise durchgeführt, und die Intensität wird basierend auf der Art der Grenze (Luft-, See- und Landgrenze) und den von den zuständigen lokalen Behörden durchgeführten einschlägigen Risikoanalysen angepasst. Um sicherzustellen, dass die Kontrollen verhältnismäßig bleiben und dem tatsächlichen Bedrohungsniveau entsprechen, beruhen sie zudem auf einer Risikobewertung unter Verwendung der von Frontex entwickelten Instrumente (CIRAM 2.0) und unter Berücksichtigung polizeilicher Informationen und Erfahrungen. Den französischen Behörden zufolge ermöglicht die flexible Anpassung der Kontrollen an den verschiedenen Grenzübergangsstellen, die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr, einschließlich der Verkehrsüberlastung an den Grenzübergangsstellen, zu begrenzen.

Obgleich die spanischen Behörden bestätigen, dass die französischen Grenzkontrollen an ausgewählten Grenzübergangsstellen flexibel durchgeführt werden, haben die vorübergehende Beschränkung offener Grenzübergangsstellen und die gründlichere Art der Kontrollen insbesondere an der Grenzübergangsstelle Irun Hendaya zu deutlich längeren Reisezeiten und Verzögerungen an der

⁹ Am 3. April 2024 übermittelten die französischen Behörden eine Mitteilung über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen für den Zeitraum vom 1. Mai 2024 bis 31. Oktober 2024.

Grenze geführt. Im März 2024 unterrichtete Frankreich die Kommission über seinen Beschluss, alle Grenzübergangsstellen an der spanisch-französischen Landgrenze wieder zu öffnen, um das Überschreiten der Binnengrenze zu erleichtern.

Die belgischen, italienischen, luxemburgischen und schweizerischen Behörden haben ebenfalls den nicht systematischen Charakter der französischen Grenzkontrollen und ihre begrenzten Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr bestätigt. Insbesondere berichteten die belgischen Behörden, dass die Kontrollen an der französisch-belgischen Grenze durch einmalige Maßnahmen gekennzeichnet sind, die für einige Stunden durchgeführt werden und sowohl statische als auch mobile Einrichtungen auf Hauptverkehrsstraßen umfassen und nur geringe Auswirkungen auf grenzüberschreitende Verkehrsströme haben. Die belgischen Behörden werden über verschiedene Kanäle (direkte Kontakte zwischen den Einsatzkräften, PCCC, strukturelle Konzertierungsplattformen) informiert und manchmal aufgefordert, „Spiegeleinsätze“ auf belgischem Hoheitsgebiet zu organisieren.

- **Zusammenarbeit**

Alle benachbarten Mitgliedstaaten, die von der Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen durch Frankreich betroffen sind, wiesen auf die lange Dauer dieser Maßnahme hin. Sie brachten jedoch ihre allgemeine Zufriedenheit mit dem Umfang der Zusammenarbeit mit den französischen Behörden zum Ausdruck, der je nach den einzelnen Grenzabschnitten festgestellten Risiken in Intensität und Art unterschiedlich ist. Wie die französischen Behörden berichten, wird die Zusammenarbeit durch den Dialog mit den benachbarten Mitgliedstaaten weiter verbessert, wie die jüngste Entwicklung neuer Formen der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit (insbesondere die gemeinsamen französisch-italienischen Brigaden und die gemeinsamen französisch-deutschen Patrouillen) zeigt. Auf der Grundlage dieser bewährten Verfahren erklärte sich Frankreich bereit, gemeinsame französisch-spanische und französisch-schweizerische Patrouillen zu entwickeln und auszubauen.

Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Spanien

Die spanischen und französischen Behörden setzen ihre Arbeit auf technischer Ebene fort, um eine Einigung über eine Arbeitsvereinbarung zu erzielen und damit die Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schaffen, einschließlich unterschiedlicher Modalitäten der Zusammenarbeit. Beide Länder haben Kontaktstellen für die öffentliche und innere Sicherheit und Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll benannt, die häufig für die bilaterale Kommunikation genutzt werden.

Auf operativer Ebene berichteten die spanischen Behörden über intensive Zusammenarbeit im Zeitraum 2022–2023. Im ersten Halbjahr 2023 fanden im Rahmen des Zentrums für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll 128 Patrouillen an den Landgrenzen, 106 an den Luftgrenzen und sechs Seepatrouillen statt. Die Einsatzbrigade gegen illegale Einwanderung (BRIC) ist an verschiedenen Stellen entlang der spanisch-französischen Grenze tätig und stimmt sich mit den französischen Beamten über die Anzahl der Patrouillen ab. Außerdem führt sie in Abstimmung mit dem Personal der spanischen Gemeinden Kontrollen an Bahnhöfen, in Bussen und an Straßen durch.

Im Rahmen des Programms für gemischte Patrouillen während der Ferienzeit wurden 14 Missionen durchgeführt, wobei 34 spanische Polizeibeamte in französische Städte und 22 französische Polizeibeamte in spanische Städten entsandt wurden. Die Guardia Civil richtet ähnliche gemischte Patrouillen ein, insbesondere entlang des Jakobswegs („Camino de Santiago“).

Das bilaterale Rückübernahmevertrag zwischen Frankreich und Spanien stammt aus dem Jahr 2002 („Málaga-Abkommen“), und am 25. Mai 2013 wurde ein technisches Abkommen über die Überstellung im Luftverkehr („Abkommen von Salamanca“) geschlossen. Nach den von den spanischen Behörden übermittelten Daten wurden im Jahr 2023 von Spanien 868 Rückübernahmen auf dem Landweg und keine Rückübernahme auf dem Luftweg nach Frankreich beantragt, während Frankreich 2 256 Rückübernahmen auf dem Landweg und 166 auf dem Luftweg nach Spanien beantragte.

Im Berichtszeitraum beobachtete Spanien keine Veränderung der Praxis der französischen Behörden an der gemeinsamen Landbinnengrenze infolge des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-143/22, d. h. Einreiseverweigerungen gingen weiterhin mit direkten Rückführungen ohne Antrag auf Rückübernahme einher.

Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Belgien

Es besteht eine enge Zusammenarbeit auf drei Ebenen: ein strategischer Ausschuss (Verwaltungsbehörden, Justizbehörden, Polizei und Zoll), eine operative Arbeitsgruppe (GTO) und sieben „lokale“ Plattformen, die das gesamte Grenzgebiet abdecken. Die Zusammenarbeit in den beiden seit Langem bestehenden Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll – dem bilateralen Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll in Tournai (Belgien) und dem quadrilateralen Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll in Luxemburg (mit Deutschland und Luxemburg) – ist gut etabliert. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, den Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der Grenzregion im Sinne des französisch-belgischen bilateralen Abkommens über die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll („Vertrag von Tournai II“) zu erleichtern. Der Strategieausschuss hat kürzlich Überlegungen über eine mögliche Überarbeitung des Vertrags angestellt, um den Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter zu verbessern.

Die Zusammenarbeit zwischen Belgien und Frankreich besteht hauptsächlich aus „Spiegeleinsätzen“ oder gemeinsamen Taskforces auf lokaler Ebene sowie gelegentlichen gemeinsamen Patrouillen auf Initiative der Einheiten in der Grenzregion. Allerdings verstärken die belgischen und französischen Behörden ihre Anstrengungen zur Verbesserung ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Insbesondere hat die belgische Bundespolizei einen speziellen Schulungskurs für grenzüberschreitende Einsätze entwickelt. Darüber hinaus führt die belgische, französische und niederländische Polizei ein dreijähriges Projekt durch, das aus dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF) finanziert wird, um Alternativen für systematische Kontrollen an den Binnengrenzen zu prüfen und zu fördern. Die Bereitschaft, den Informationsaustausch in der Grenzregion zu verbessern, wird jedoch durch technische, rechtliche oder sicherheitspolitische Faktoren beeinträchtigt.

Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Italien

Die italienischen Behörden berichteten über eine stabile bilaterale Kommunikation mit den französischen Behörden auf allen Ebenen. In jüngerer Zeit, seit Oktober 2023, haben die französischen und die italienischen Behörden Gespräche über die Schaffung einer „Unité de Renseignement Opérationnelle“ (URO) an der Grenze von Ventimiglia aufgenommen, als Verbindungsstelle für den Informationsaustausch und Ermittlungen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität nach Frankreich.

Auf der Grundlage der von Italien für den Zeitraum vom 23. Oktober 2023 bis 4. Februar 2024 übermittelten Daten wurden auf dem Gebiet der italienischen Seite der französisch-italienischen Landgrenze zehn gemeinsame Patrouillen von der Grenzpolizei durchgeführt, die zur Kontrolle von 68 Personen und zwölf Fahrzeugen führten, wobei niemand festgenommen oder gemeldet wurde. Im

selben Zeitraum führte die französisch-italienische gemischte Brigade 240 Patrouillen durch, die zur Kontrolle von 1 894 Personen und 656 Fahrzeugen sowie zur Festnahme von elf Personen führten.

Das französisch-italienische bilaterale Rückübernahmevertrag (Abkommen von Chambéry) von 1997 sieht bilaterale Rückübernahmen zwischen den beiden Mitgliedstaaten in Bezug auf irreguläre Drittstaatsangehörige vor, die in den Grenzgebieten aufgegriffen werden. In diesem Rahmen führte Italien im Zeitraum vom 21. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024 205 Rückübernahmen nach Frankreich und Frankreich 51 Rückübernahmen nach Italien durch. Die italienischen Behörden bewerten derzeit die Auswirkungen des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-143/22, um die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.

Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Luxemburg

Zwar wurde keine gemeinsame Risikobewertung durchgeführt, doch fanden vor der Entscheidung Frankreichs, Kontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen, Konsultationen zwischen den französischen und luxemburgischen Behörden statt.

Wie Luxemburg berichtet, beruht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und Frankreich hauptsächlich auf gemeinsamen Kontrollen und Patrouillen, grenzüberschreitenden Nacheilen und Beobachtungen. Ergänzend zu diesen Maßnahmen unterzeichneten Frankreich und Luxemburg 2021 einen „Grenzalarmplan“, um die Koordinierung zwischen ihren Sicherheitskräften bei Ereignissen hoher Intensität zu verbessern. Die Patrouillen auf der Grundlage dieser Vereinbarung begannen am 1. März 2024. Darüber hinaus unterzeichneten Frankreich und Luxemburg am 25. Januar 2024 Verwaltungsvereinbarungen über die Durchführung gemischter Patrouillen auf Straßenachsen und grenzüberschreitenden Strecken bzw. grenzüberschreitenden Eisenbahnstrecken, die zur Einrichtung bilateraler Kontaktstellen führten.

Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Schweiz

Wie von den schweizerischen Behörden berichtet, wurde die Schweiz vor oder nach der Entscheidung Frankreichs, Kontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen, nicht konsultiert, und es wurde keine gemeinsame Risikobewertung durchgeführt.

Dennoch ist die Zusammenarbeit zwischen den französischen und den schweizerischen Behörden im Rahmen des bestehenden Abkommens über die polizeiliche Zusammenarbeit und des Aktionsplans vom Oktober 2022 weiterhin gut etabliert. Darüber hinaus nehmen Frankreich und die Schweiz seit März 2023 an gemeinsamen trilateralen Patrouillen mit Deutschland im Raum Basel teil. Das gemeinsame grenzpolizeiliche Verbindungsbüro in Basel und die TriNat-Süd bieten Foren für den regelmäßigen Austausch zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz auf verschiedenen Verwaltungsebenen.

1.5 Schwedische Binnengrenzkontrollen (mit Schwerpunkt auf der schwedisch-dänischen Landgrenze)

- Lage an der Grenze

Schweden hat die Grenzkontrollen an all seinen Binnengrenzen unter Hinweis auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit durch (islamistischen) Terrorismus aufrechterhalten. Die vorliegende Mitteilung läuft am 11. Mai 2024 aus.¹⁰

Schweden hat an allen Arten von Grenzen (Land-, See- und Luftgrenzen) Kontrollen durchgeführt, doch der genaue Ort und die Intensität der Kontrollen werden von der Polizeibehörde auf der Grundlage der verfügbaren Informationen festgelegt. In der Praxis werden die Kontrollen hauptsächlich an der Öresund-Brücke an der Grenze zu Dänemark und in einigen Häfen in der südlichen Region Schwedens mit Fährverbindungen zu den Schengen-Staaten durchgeführt und beruhen auf dem Zugang zu vorab übermittelten Fahrgastinformationen.

Seit Oktober 2023 wurden 34 737 Personen an den Luftgrenzen und 127 977 Personen an den Land- und Seegrenzen kontrolliert, 279 Personen wurde die Einreise verweigert und sechs Personen wurden im Zusammenhang mit Schleuserkriminalität aufgegriffen. An allen Grenzen arbeitet die schwedische Polizeibehörde weiterhin so weit wie möglich auf der Grundlage von Erkenntnissen und Risikobewertungen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen weiterhin wirksam und verhältnismäßig sind und um ihre Auswirkungen auf grenzüberschreitende Ströme abzumildern.

Die Grenzkontrollen, vor allem in der Nähe und auf der Brücke zu Dänemark über die Meerenge Öresund, am Bahnhof Hyllie in Malmö und an der Mautstelle Lernacken, werden in der Regel als Stichprobenkontrollen an festen Orten durchgeführt. Ihre Häufigkeit und Intensität hängen von den Verkehrsströmen sowie von den verfügbaren Erkenntnissen und Ressourcen ab. Die Auswirkungen der Kontrollen waren aufgrund ihres Standorts an der Mautstelle begrenzt. An der Öresund-Brücke und in Fährhäfen wird nur eine begrenzte Anzahl von Fahrzeugen Grenzkontrollen unterzogen. Ebenso wurden die Auswirkungen auf das Eisenbahnsystem durch geringfügige Anpassungen der Zugfahrpläne und die Kontrolle der Fahrgäste bei der ersten planmäßigen Haltestelle auf schwedischem Hoheitsgebiet minimiert. Infolgedessen gibt es praktisch keine Verzögerungen bei Zügen zwischen Dänemark und Schweden, die auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zurückzuführen sind. Aus diesem Grund und angesichts der Tatsache, dass die Wartezeiten für Fahrgäste so gering wie möglich gehalten werden, erklärten die schwedischen Behörden, dass das Abkommen zwischen Schweden und Dänemark, wonach Kontrollen in über die Öresund-Brücke fahrenden Zügen durchgeführt werden dürfen, nicht umgesetzt wurde.

Die Kontrollen an Flughäfen (insbesondere Stockholm Arlanda und Västerås) beruhen ausschließlich auf Informationen und werden nur als mobile Kontrollen durchgeführt.

• Zusammenarbeit zwischen Schweden und Dänemark

Der Dialog zwischen Schweden und Dänemark wird auf allen Ebenen geführt, zwischen den jeweiligen Behörden der beiden Länder, zwischen Ministerien und auf politischer Ebene. Schweden berichtete, dass die schwedische Polizei und die schwedischen Zollbehörden täglich mit ihren dänischen Amtskollegen in Kontakt stehen. Darüber hinaus brachte Schweden seine Zufriedenheit mit der Umsetzung der verschiedenen Abkommen mit Dänemark über die grenzüberschreitende Strafverfolgung zum Ausdruck, die eine erfolgreiche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Bandengewalt ermöglichen. Diese Zusammenarbeit umfasst den Austausch von Erkenntnissen sowie die operative Zusammenarbeit und Unterstützung in Bezug auf alle Formen der Kriminalität, einschließlich der Schleuserkriminalität.

¹⁰ Am 9. April 2024 übermittelten die schwedischen Behörden eine Mitteilung über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen für den Zeitraum vom 12. Mai 2024 bis 11. November 2024.

Seit ihrem Inkrafttreten am 1. August 2023 hat die schwedische Polizeibehörde die neuen schwedischen Rechtsvorschriften zur Ermöglichung von Polizeikontrollen in Grenzgebieten umgesetzt sowie Methoden und Strategien entwickelt, die bisher gute Ergebnisse erzielt haben. Nach Ansicht der schwedischen Behörden ist es jedoch noch zu früh, um aussagekräftige Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen und Ergebnissen zu ziehen, bevor eine ordnungsgemäße Bewertung durchgeführt wurde.

1.6 Norwegische Binnengrenzkontrollen in Häfen mit Fährverbindungen zum Schengen-Raum

- **Lage an der Grenze**

Norwegen hat die Grenzkontrollen unter Hinweis auf die Bedrohung kritischer Onshore- und Offshore-Infrastrukturen und die Bedrohung durch ausländische Nachrichtendienste aufrechterhalten. Die Kontrollen beschränken sich auf Häfen mit Fährverbindungen zum Schengen-Raum, d. h. zu Dänemark, Deutschland und Schweden. Die vorliegende Mitteilung läuft am 11. Mai 2024 aus.

Die Kontrollen sind zielgerichtet, nicht systematisch und beruhen auf einer Risikobewertung und Überprüfung der Passagierlisten. Den von Norwegen übermittelten Daten zufolge wurden im Jahr 2023 von 2 765 000 Fluggästen 34 257 Fluggäste physisch kontrolliert, 31 Fluggästen wurde am Abflugort die Beförderung verweigert, 78 wurde die Einreise verweigert und 25 Fluggäste wurden aufgegriffen. Insgesamt wurde von vernachlässigbaren Auswirkungen dieser Kontrollen auf die Passagierströme berichtet.

Wie von den norwegischen Behörden erläutert, schreibt das norwegische Recht die formelle Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vor, damit die Behörden verlangen können, dass Fährschiffe ihre Passagierlisten an die Polizei zu übermitteln. Das Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit prüft derzeit, ob auf der Grundlage einer ersten Bewertung der norwegischen Polizeidirektion ein neuer nationaler Rechtsrahmen geschaffen werden kann, der die Erhebung von Fahrgastdaten im Seeverkehr ermöglichen würde, ohne dass auf die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zurückgegriffen werden muss.

- **Zusammenarbeit**

Alle nordischen Länder nehmen an einem Format teil, das als „Nordische Polizeiliche Zusammenarbeit“ bezeichnet wird. Innerhalb der Untergruppe „Nordisches Lagebild“ werden operative Informationen ausgetauscht. Die Zusammenarbeit ist sehr eng, insbesondere in Grenzregionen. Eine gemeinsame Polizeistation an der norwegisch-schwedischen Grenze ist im Bau und wird voraussichtlich 2025 in Betrieb genommen. Informationen über die Schleuserkriminalität werden an andere nordische Länder weitergegeben, und Europol und Norwegen beteiligen sich an der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT – European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threat) von Europol. Norwegen tauscht Informationen über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mit benachbarten Schengen-Staaten aus, und die Maßnahmen der Schengen-Staaten werden bei der Bewertung der nationalen Sicherheitslage berücksichtigt. Die Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung findet auf europäischer Ebene und mit Frontex statt.

Seit 2013 hat Norwegen eine Online-Plattform (SafeSeaNet Norway) eingerichtet, die Seeverkehrsunternehmen, die in einen Hafen im norwegischen Hoheitsgebiet einlaufen oder diesen verlassen wollen, ihre Meldepflichten erleichtert. In diesem Zusammenhang zeigten die norwegischen Behörden Interesse daran, einen Beitrag zur Studie der Kommission über die Durchführbarkeit einer

Harmonisierung der Berichterstattungspflichten von Seeverkehrsunternehmen auf EU-Ebene zu Strafverfolgungszwecken zu leisten.

2. Seit Oktober 2023 eingeführte Binnengrenzkontrollen

2.1 Österreichische Binnengrenze an der Landgrenze zu Tschechien

- **Lage an der Grenze**

Am 18. Oktober 2023 meldete Österreich erstmals die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Tschechien aufgrund des anhaltend hohen Migrationsdrucks, der Sekundärmigration und der Schleuserkriminalität entlang der Westbalkanroute sowie des Sicherheitsrisikos, dass Terroristen über Schleuserrouten einreisen, was durch die Unruhen im Nahen Osten noch verschärft wurde. Die vorliegende Mitteilung läuft am 16. April 2024 aus.

Die österreichischen Behörden haben eine Liste von 59 Grenzübergangsstellen übermittelt, die gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex an der Grenze zu Tschechien benannt wurden.

Kontrollen finden an Grenzübergangsstellen statt, die dem internationalen und regionalen Verkehr dienen und allen Verkehrsarten offenstehen. Die von den österreichischen Behörden an der tschechischen Grenze durchgeföhrten Kontrollen wurden stichprobenartig und durch mobile Patrouillen durchgeführt. Gelegentliche Überlastungen wurden bei der Einreise nach Österreich gemeldet, vor allem an den Grenzübergangsstellen Kleinhaugsdorf und Drasenhofen.

Im Zeitraum vom 4. Oktober 2023 bis 8. Februar 2024 wurden 1 471 irreguläre Migranten sowie ein Schleuser an der österreichisch-tschechischen Grenze aufgegriffen. Es wurden vier Einreiseverweigerungen erteilt, und eine Person wurde im Rahmen des bilateralen Rückübernahmevertrags von 2004 zwischen Österreich und Tschechien rückübernommen.

- **Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien**

Die Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien findet sowohl auf Ministerebene als auch auf operativer Ebene statt. Tschechien beteiligt sich an der Organisation vierteljährlicher Sitzungen in Wien. Auf regionaler Ebene bestehen regelmäßige Kontakte zwischen den Visegrád-Plus-Ländern¹¹. Darüber hinaus nehmen sowohl Tschechien als auch Österreich am Salzburger Forum teil.

Monatlich finden acht gemeinsame Sicherheitspolizeipatrouillen (zwei pro Grenzbezirk) und eine gemeinsame Verkehrspolizeipatrouille statt. Diese erfolgen einheitlich und in Zivil, abwechselnd durch Tschechien und Österreich. Die etablierte und häufige Zusammenarbeit wurde auch während der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen fortgesetzt, als der Migrationsdruck nicht so hoch war, dass die Intensität der Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien erhöht hätte werden müssen.

2.2 Österreichische Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Slowakei

- **Lage an der Grenze**

¹¹ Tschechien, Deutschland, Ungarn, Österreich, Polen, Slowakei und Serbien.

Am 4. Oktober 2023 führte Österreich aufgrund des erhöhten Migrationsdrucks und der damit verbundenen Sekundärmigration wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Slowakei ein. Die vorliegende Mitteilung läuft am 2. April 2024 aus. In seinem Beschluss über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen berücksichtigte Österreich die Auswirkungen, die die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Polen und Tschechien an den Grenzen zur Slowakei möglicherweise auf die Migrationsrouten und ihre mögliche Verlagerung nach Ungarn und Österreich hatte.

Österreich hat die Liste der nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex benannten Grenzübergangsstellen an der Grenze zur Slowakei übermittelt, in der elf Orte aufgeführt sind. Die Kontrollen wurden in der Regel stichprobenartig durchgeführt, und die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr waren vernachlässigbar.

Im Zeitraum vom 4. Oktober 2023 bis 8. Februar 2024 wurden an der österreichisch-slowakischen Grenze 303 irreguläre Migranten und elf Schleuser aufgegriffen und zehn Einreiseverweigerungen erteilt.

- **Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Slowakei**

Das Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Slowakei aus dem Jahr 2005 sieht vor, dass nach einer entsprechenden Mitteilung Transitverfahren in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet durchgeführt werden können. Die österreichischen und slowakischen Behörden arbeiten zusammen in gemeinsamen Kontaktdienststellen für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll. Auf regionaler Ebene bestehen regelmäßige Kontakte zwischen den Visegrád-Plus-Ländern. Darüber hinaus nehmen sowohl die Slowakei als auch Österreich am Salzburger Forum teil.

Die wirksame Umsetzung des österreichisch-slowakischen bilateralen Rückübernahmevertrags von 2012 wurde durch unterschiedliche Auslegungen beeinträchtigt. Obgleich nach wie vor regelmäßige Sitzungen der Sachverständigen stattfinden, konnten diese Differenzen bisher nicht beigelegt werden. Nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache 143/22 berichteten die österreichischen Behörden, dass die slowakischen Behörden Rückübernahmeverträge mit der Begründung abgelehnt hätten, dass die Einreise durch die Slowakei nicht ausreichend nachgewiesen worden sei. Beispielsweise lehnten die slowakischen Behörden im November und Dezember 2023 die Rückübernahme von zehn irregulären Migranten aus Österreich ab.

2.3 Deutsche Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Polen

- **Lage an der Grenze**

Am 16. Oktober 2023 führten die deutschen Behörden aufgrund der zunehmenden irregulären Migration entlang der Ost-Mittelmeer- und der Balkanroute, die zu erhöhter Schleuserkriminalität führte, erstmals wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Polen ein. Die Wiedereinführung wurde auf der Grundlage des anhaltenden Drucks auf die Asylaufnahmekapazitäten und der Besorgnis über die Schleuserkriminalität sowie der sich verschlechternden Sicherheitslage infolge der Unruhen im Nahen Osten verlängert. Die derzeitige Wiedereinführung läuft am 15. Juni 2024 aus.

Deutschland hat keine Liste der gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex benannten Grenzübergangsstellen übermittelt, sodass die Grenze an jeder Stelle überschritten werden kann. Polen berichtet, dass dies zu einer Verlagerung der Schleuserrouten von den großen Verkehrsstraßen auf kleinere Grenzübergänge geführt hat. Die Bundespolizei berücksichtigt im Rahmen ihrer Aufgaben mögliche Ausweichbewegungen krimineller Schleuser.

Im Zeitraum vom 16. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 wurden an der deutsch-polnischen Grenze 141 697 Personen kontrolliert, 4 249 irreguläre Grenzübertritte gemeldet, 52 Schleuser aufgegriffen und 1 686 Einreiseverweigerungen erteilt.

Die Kontrollen beruhen auf Risikobewertungen, polizeilichen Informationen und Erfahrungen. Sie sind in Bezug auf Zeit, Ort und Personal flexibel, und ihre Intensität variiert je nach Ort und Notwendigkeit, die Auswirkungen auf grenzüberschreitende Ströme abzumildern. Die deutsche Polizei kann in Zeiten zunehmender irregulärer Migration auf sogenannte „Bearbeitungsstraßen“ zurückgreifen, um den reibungslosen Verkehr zu gewährleisten. Verstärkte polizeiliche Maßnahmen in Grenzgebieten („Schleierfahndung“) ergänzen die Grenzkontrollen.

Die polnischen Behörden berichteten von einigen Unannehmlichkeiten für den grenzüberschreitenden Verkehr, insbesondere für die Bewohner von Zwillingsstädten an der polnisch-deutschen Grenze, die zu einer kritischen öffentlichen Meinung geführt haben. Deutschland betont, dass sich die deutsche Bundespolizei bemüht, Störungen des grenzüberschreitenden Verkehrs so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern.

- **Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen**

Anfang Oktober 2023 intensivierten die deutschen Behörden vor der Entscheidung über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit mit Polen und Tschechien, um die Herausforderungen zu bewältigen, die durch alternative Maßnahmen zu Binnengrenzkontrollen ermittelt wurden. Auch wenn dies letztlich die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nicht verhinderte, wurde doch die Einrichtung neuer Kanäle und Praktiken für die Zusammenarbeit ermöglicht. So wurde beispielsweise eine Arbeitsgruppe für den strategischen Dialog über die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den deutschen und polnischen Grenzkontrollbehörden wieder eingesetzt.

Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen geht mit einer intensiven grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Polen und Tschechien einher. Die Zahl der gemeinsamen Patrouillen im deutsch-polnischen Grenzgebiet auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens über die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen, in dessen Rahmen die deutsche Bundespolizei und die polnischen Grenzschutzbeamten gegen Schleuserkriminalität und unerlaubte Einreisen vorgehen, hat zugenommen. Außerdem gibt es drei gemeinsame deutsch-polnische Polizeidienststellen in Ludwigsdorf, Świecko und Pomellen. Um das Problem der Schleuserkriminalität anzugehen, haben Deutschland, Polen und Tschechien unter dem Dach von EMPACT eine spezielle Taskforce eingerichtet.

Gemeinsame Polizeipatrouillen finden auf beiden Seiten der Grenze entlang des gesamten gemeinsamen Grenzabschnitts statt. Im Jahr 2023 wurden 307 Patrouillen organisiert (232 auf polnischer Seite und 75 auf deutscher Seite). Zeitpunkt und Ort der Patrouillen werden auf der Grundlage aktueller Risikoanalysen und operativer Informationen festgelegt. Gemeinsame Maßnahmen in Verbindung mit einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entlang der Migrationsroute haben zu einem Rückgang der irregulären Migration seit November 2023 geführt, was beide Länder dazu veranlasst hat, die Zahl der gemeinsamen Patrouillen zu erhöhen. Deutschland hat ferner vorgeschlagen, trilaterale Patrouillen zwischen Deutschland, Polen und Tschechien durchzuführen.

Zwischen Polen und Deutschland besteht ein bilaterales Rückübernahmeabkommen. Deutschland und Polen aktualisieren derzeit die Formulare für Rückübernahmeverfahren und -entscheidungen im

Rahmen des Abkommens. Auf der Grundlage der begrenzten statistischen Daten, die den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung standen, wurden im Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 im Rahmen des formellen Rückübernahmeverfahrens 72 Personen nach Polen und fünf nach Deutschland rückgeführt, während im Rahmen des informellen Rückübernahmeverfahrens 122 Personen nach Polen rückgeführt wurden.

2.4 Deutsche Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Tschechien

- **Lage an der Grenze**

Mit derselben Mitteilung vom 16. Oktober 2023 über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu Polen führte Deutschland aus denselben Gründen (insbesondere aufgrund der zunehmenden irregulären Migration entlang der Ost-Mittelmeer- und der Balkanroute, die zu erhöhter Schleuserkriminalität führte) auch wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Tschechien ein. Die derzeitige Wiedereinführung läuft am 15. Juni 2024 aus.

Die Kontrollen werden flexibel und auf der Grundlage von Risikobewertungen, Erfahrungen und Informationen durchgeführt. Die Auswirkungen auf die Verkehrsströme sind begrenzt.

Im Zeitraum vom 16. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 wurden an der deutsch-tschechischen Grenze 310 718 Personen kontrolliert, 3 265 irreguläre Grenzübertritte gemeldet, 84 Schleuser aufgegriffen und 521 Einreiseverweigerungen erteilt.

- **Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien**

Bilaterale Kontakte zwischen Deutschland und Tschechien sind etabliert und finden häufig statt, sowohl auf Ministerebene als auch auf operativer Ebene. Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen geht mit einer intensiven grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit mit Polen und Tschechien einher.

Die deutschen und tschechischen Behörden haben außerdem gemeinsame Patrouillen auf der Grundlage des deutsch-tschechischen bilateralen Abkommens über die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen intensiviert, in dessen Rahmen die Bundespolizei und die tschechische Polizei gemeinsam gegen Schleuserkriminalität und unerlaubte Einreisen vorgehen. In Hrádek nad Nisou wurde ein gemeinsames Dienstzentrum eingerichtet, in dem deutsche und tschechische Strafverfolgungsbehörden vertreten sind. Die Teilnahme Polens wird derzeit erörtert. In der Region Südböhmen führen die deutschen und tschechischen Behörden rund 50 gemeinsame Patrouillen pro Jahr (3–5 Patrouillen pro Monat) sowohl an festen Orten als auch in Form sogenannter „Schengen-Durchsuchungen“ durch.

Darüber hinaus führen die deutschen und tschechischen Behörden etwa 72 gemeinsame Patrouillen in der Region Pilsen (5–6 Patrouillen pro Monat), 5 bis 6 gemeinsame Patrouillen in der Region Ústí nad Labem und 3 bis 5 gemeinsame Patrouillen in der Region Karlsbad durch, die in erster Linie Einwanderungskontrollen, aber auch Aufgaben der Durchsetzung der Straßenverkehrssicherheit und der öffentlichen Ordnung wahrnehmen.

Im deutsch-tschechischen bilateralen Rückübernahmevertrag wird zwischen dem formellen Rückübernahmeverfahren und dem informellen Rückübernahmeverfahren unterschieden. Auf der Grundlage der begrenzten statistischen Daten, die den deutschen Behörden zur Verfügung standen, wurden im Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 drei Personen im Rahmen des

formellen Rückübernahmeverfahrens nach Tschechien rückgeführt; 170 Personen wurden im Rahmen des informellen Rückübernahmeverfahrens nach Tschechien rückgeführt.

2.5 Deutsche Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Schweiz

- Lage an der Grenze**

Mit derselben Mitteilung vom 16. Oktober 2023 über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu Polen und Tschechien führte Deutschland aus denselben Gründen (insbesondere aufgrund der Zunahme der irregulären Migration entlang der Ost-Mittelmeer- und der Balkanroute, die zu erhöhter Schleuserkriminalität führte) wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Schweiz ein. Die derzeitige Wiedereinführung läuft am 15. Juni 2024 aus.

Vor der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen Anfang Oktober 2023 hatte Deutschland bereits die Kontrollen im Grenzgebiet zur Schweiz verstärkt. Mit der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen haben sich diese Tätigkeiten intensiviert, insbesondere an den Grenzübergangsstellen und in internationalen Zügen.

Bislang kam es zu gelegentlichen Überlastungen an der Grenze, doch kann dies – nach Auffassung der schweizerischen Behörden – nicht vollständig auf die Wiedereinführung von Kontrollen zurückgeführt werden, da es sich hier um eine insgesamt hochfrequentierte Region mit hohem grenzüberschreitendem Verkehrsaufkommen handelt. Die deutsche Bundespolizei bemüht sich, Störungen des grenzüberschreitenden Verkehrs so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern.

Im Zeitraum vom 16. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 wurden an der Landgrenze zwischen Deutschland und der Schweiz 6 463 Personen kontrolliert, 5 222 irreguläre Grenzübertritte gemeldet, 42 Schleuser aufgegriffen und 4 043 Einreiseverweigerungen erteilt.

- Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz**

Wie von den schweizerischen Behörden berichtet, wurde die Schweiz nicht zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen oder zu den anschließenden Verlängerungen konsultiert, und es wurden keine gemeinsamen Risikobewertungen durchgeführt. Die deutschen Behörden weisen darauf hin, dass zuvor Informationen übermittelt wurden. Dennoch gibt es häufig Kontakte auf allen Ebenen. Im Rahmen des Aktionsplans 2022 fanden regelmäßige bilaterale Treffen zwischen Deutschland und der Schweiz statt. Nach Auffassung der schweizerischen Behörden könnte die Wiederbelebung des Aktionsplans ein Vorankommen bei der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ermöglichen.

An der deutsch-schweizerischen Binnengrenze ist die deutsche Bundespolizei auch auf Schweizer Hoheitsgebiet tätig, in enger Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden im Rahmen eines bilateralen Abkommens über die gemeinsame Bearbeitung in Verbindung mit geltenden „Zonenabkommen“, das es den deutschen Behörden ermöglicht, unerlaubte Einreisen bereits im Schweizer Hoheitsgebiet zu erkennen und zu verhindern.

Insbesondere im Raum Basel arbeiten die deutsche Bundespolizei und das Schweizer Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) eng zusammen. Die gemischten Patrouillen der bestehenden Gemeinsamen operativen Dienstgruppen (GoD) Basel und Bodensee werden täglich eingesetzt. Seit März 2023 gibt es im Raum Basel auch trilaterale Patrouillen, die zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz koordiniert werden. Der Informationsaustausch zwischen den Behörden erfolgt über

das gemeinsame grenzpolizeiliche Verbindungsbüro in Basel und die TriNat Süd¹². Ein Abkommen über verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit, das 2022 zwischen Deutschland und der Schweiz geschlossen wurde, ermöglicht auch grenzüberschreitende Polizeieinsätze, einschließlich gemeinsamer Patrouillen und gemischter Brigaden.

Im bilateralen Rückübernahmeverabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz wird zwischen dem formellen Rückübernahmeverfahren und dem informellen Rückübernahmeverfahren unterschieden. Auf der Grundlage der begrenzten statistischen Daten, die den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung standen, wurden im Rahmen des formellen Rückübernahmeverfahrens im Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2023 eine Person in die Schweiz und 22 Personen nach Deutschland rückgeführt; im Rahmen des informellen Rückübernahmeverfahrens wurde eine Person in die Schweiz rückgeführt.

Die Schweiz warf die Praxis Deutschlands auf, nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-143/22 Einreiseverweigerungen zu erteilen, was jedoch nicht zu einem gemeinsamen Ansatz geführt hat. Die deutschen Behörden teilten der Kommission mit, dass die Angelegenheit bald bilateral auf Ministerebene behandelt werde.

An der schweizerisch-deutschen Binnengrenze ist die deutsche Bundespolizei auch in Schweizer Hoheitsgebiet tätig, in enger Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden im Rahmen eines bilateralen Abkommens über die gemeinsame Bearbeitung in Verbindung mit geltenden „Zonenabkommen“, das es den deutschen Behörden ermöglicht, unerlaubte Einreisen bereits in Schweizer Hoheitsgebiet aufzudecken und zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird am Bahnhof Basel auf schweizerischem Hoheitsgebiet ein pragmatischer Ansatz verfolgt, indem irreguläre Migranten direkt registriert und den schweizerischen Behörden übergeben werden. Für Minderjährige gibt es besondere Schutzmaßnahmen.

2.6 Tschechische Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Slowakei

• Lage an der Grenze

Am 4. Oktober 2023 führte Tschechien wieder Kontrollen an der Binnengrenze zur Slowakei ein und verwies dabei auf eine erhöhte Sekundärmigration und Aktivitäten organisierter Schleusergruppen im Zusammenhang mit der Verschlechterung der Migrations- und Sicherheitslage an den Außengrenzen der EU. Die tschechischen Behörden hoben die Kontrollen an den Binnengrenzen am 2. Februar 2024 auf, nachdem sich die Migrationssituation an der tschechisch-slowakischen Grenze verbessert hatte. Es wurde keine Liste der zugelassenen Grenzübergangsstellen übermittelt, und das Recht, die Binnengrenzen jederzeit und überall zu überschreiten, wurde nicht ausgesetzt. Grenzkontrollen wurden von der tschechischen Polizei mittels einer Kombination aus gezielten und stichprobenartigen Kontrollen in nicht systematischer Weise an 27 ehemaligen Grenzübergangsstellen und an ausgewählten Stellen der grünen Grenze durchgeführt. Im Zeitraum vom 4. Oktober 2023 bis 2. Februar 2024 wurden 875 914 Personen kontrolliert, 1 185 irreguläre Migranten aufgegriffen und 58 Schleuser festgenommen. Insgesamt wurden 1 148 Einreiseverweigerungen erteilt.

Die Häufigkeit und Intensität der Kontrollen hingen vom Lagebild ab. Sie wurden flexibel und verhältnismäßig durchgeführt, um die Unannehmlichkeiten für grenzüberschreitende Reisende so gering wie möglich zu halten. Dabei wurden die hohe Bevölkerungsdichte, die kulturellen

¹² Forum für den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz.

grenzüberschreitenden Verbindungen und der grenzüberschreitende Tourismus berücksichtigt. Die anfängliche Zahl von 133 entsandten Polizeibeamten wurde Anfang Dezember 2023 auf 88 reduziert.

- **Zusammenarbeit zwischen Tschechien und der Slowakei**

Zwischen Tschechien und der Slowakei gibt es häufige Kontakte auf politischer und technischer Ebene, und die beiden Mitgliedstaaten haben ein Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit geschlossen, das Bestimmungen zum Grenzmanagement enthält. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen hat zu neuen Formen der Zusammenarbeit geführt, einschließlich der Einrichtung gemeinsamer Patrouillen auf slowakischem Hoheitsgebiet. Darüber hinaus wurde die Initiative für ein neues Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit ergriffen, um die Zusammenarbeit bei alternativen Maßnahmen zu straffen und zu stärken. Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Tschechien und der Slowakei wurde durch das Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll in Hodonín-Holíč erleichtert.

Gemeinsame Patrouillen zwischen Tschechien und der Slowakei führen nicht nur Aufgaben des Grenzmanagements aus, sondern sind auch ein wichtiges Abschreckungsmittel bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Angesichts des gebirgigen Geländes konzentrieren sich die Patrouillen auf Bahnhöfe, grenzüberschreitende Zugverbindungen und Verbindungsstraßen. Die Häufigkeit gemeinsamer Patrouillen ist je nach Region unterschiedlich: im Jahr 2023 wurden in der Region Zlín 114 gemeinsame Patrouillen (9–10 Patrouillen pro Monat), einschließlich zehn Patrouillen auf internationalen Zugverbindungen, und in der Region Südmähren eine gemeinsame Patrouille pro Monat im Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats durchgeführt. Bis zum 12. Dezember 2023 wurden am Bahnhof Čadca gemeinsame Patrouillen in Zügen durchgeführt, die auf grenzüberschreitenden Verbindungen mit hohem Risiko verkehrten.

Außerdem wurde eine Zusammenarbeit zwischen Grenz- und Ausländerpolizeibeamten, der slowakischen nationalen Stelle für die Bekämpfung der illegalen Migration, dem Verbindungsbeamten der deutschen Polizei in Prag und ungarischen Amtskollegen aufgebaut, vor allem durch Kollegen aus der Slowakei. Diese Zusammenarbeit umfasst auch den Austausch operativer Informationen, der mehrmals pro Monat dazu führt, dass Schleuser erfolgreich abgefangen werden.

Tschechien hat ein spezifisches bilaterales Rückübernahmeabkommen mit der Slowakei über die Rückübernahme an der Grenze geschlossen. Bei der Anwendung dieses Abkommens wurden keine besonderen Probleme gemeldet, obwohl die von den tschechischen und slowakischen Behörden gemeldeten genauen Zahlen der Rückübernahmen nach Tschechien zwischen 162 und 63 lagen.

2.7 Slowakische Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Ungarn

- **Lage an der Grenze**

Am 5. Oktober 2023 führte die Slowakei wieder Kontrollen an den Binnengrenzen zu Ungarn ein, unter Hinweis auf einen verstärkten Migrationsdruck entlang der Balkanroute in den Schengen-Raum sowie eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Den slowakischen Behörden zufolge war der erhöhte Druck zum Teil auf die Einführung von Binnengrenzkontrollen an der österreichisch-ungarischen Grenze und die Zunahme gemeinsamer Patrouillen in diesem Grenzgebiet zurückzuführen.

Nach der verbesserten Migrationslage und der erfolgreichen regionalen Zusammenarbeit zwischen der Slowakei, Österreich und Serbien hoben die slowakischen Behörden die Binnengrenzkontrollen am 22. Januar 2024 auf.

Die Kontrollen wurden flexibel durchgeführt, auf der Grundlage kontinuierlicher Risikoanalysen und einer Überwachung des Lagebildes. Systematische Kontrollen rund um die Uhr sollten nur an oder in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen durchgeführt werden, während kleinere Grenzübergangsstellen und die grüne Grenze nicht systematischen Kontrollen unterzogen wurden. Es wurden keine negativen Auswirkungen der Kontrollen auf grenzüberschreitende Verkehrsströme gemeldet.

- **Zusammenarbeit zwischen der Slowakei und Ungarn**

2023 wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Ungarn und der Slowakei in Form von mehr gemeinsamen Patrouillen, täglichen Informationsaustausch und bilateralen Treffen auf politischer und operativer Ebene verstärkt.

Am 31. August 2023 unterzeichneten die Polizeichefs der beiden Mitgliedstaaten ein Abkommen zur Änderung der Vorschriften für gemeinsame Patrouillen entlang der Außengrenzen des Schengen-Raums, das es ungarischen und slowakischen Polizeibeamten ermöglicht, gemeinsame Patrouillen im gesamten ungarischen Hoheitsgebiet durchzuführen. Seit Juni 2022 nimmt die slowakische Polizei zusammen mit ihren österreichischen Amtskollegen an Focal Point Operationen teil. Außerdem gibt es drei gemeinsame Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll zwischen Österreich und Ungarn.

Die slowakischen Behörden sind der Ansicht, dass die enge Zusammenarbeit die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zwar nicht verhinderte, die eingerichteten Kanäle für Kommunikation und Zusammenarbeit jedoch eine Durchführung der Kontrollen in enger Abstimmung mit den ungarischen Behörden ermöglichten und dazu beitrugen, dass diese nur vorübergehend stattfanden.

Obwohl Ungarn das geltende bilaterale Rückübernahmevertrag mit der Slowakei als angemessen bezeichnet und elf Rückübernahmen aus der Slowakei nach Ungarn meldet, ist die Slowakei der Ansicht, dass das Abkommen nicht effektiv ist, und weist auf den Standpunkt Ungarns hin, dass es nur Personen rückübernimmt, die erstmals über Ungarn irregulär in das Schengen-Gebiet eingereist sind, wodurch den slowakischen Behörden eine Beweislast auferlegt wird, die sehr schwer zu erfüllen ist.

2.8 Polnische Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Slowakei

- **Lage an der Grenze**

Am 4. Oktober 2023 führten die polnischen Behörden unter Hinweis auf den größeren Migrationsdruck entlang der Balkanroute in den Schengen-Raum wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zur Slowakei ein. Die polnischen Behörden hoben die Binnengrenzkontrollen am 2. März 2024 auf, nachdem die Zahl der irregulären Grenzübertritte erheblich zurückgegangen war und die Slowakei und Tschechien zuvor beschlossen hatten, die Kontrollen ihrerseits aufzuheben.

Die polnischen Behörden übermittelten die Liste der gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex benannten Grenzübergangsstellen an der Grenze zur Slowakei, in der 21 Orte, einschließlich drei Eisenbahnverbindungen, aufgeführt sind.

Die Grenzkontrollen wurden auf nicht systematische Weise durchgeführt, auf der Grundlage von Risikoanalysen, die ausschließlich den ankommenden Verkehr einbezogen. Es gab keine Hinweise auf eine Verkehrsüberlastung aufgrund der Kontrollen.

Im Zeitraum vom 4. Oktober 2023 bis 11. Februar 2024 wurden 1 516 378 Personen und 665 194 Fahrzeuge kontrolliert, 36 Personen aufgegriffen und 53 Einreiseverweigerungen erteilt. Darüber hinaus wurden 559 unerlaubte Grenzübertritte registriert, während 1 758 Personen zurückgewiesen wurden.

- **Zusammenarbeit zwischen Polen und der Slowakei**

Die polnischen und slowakischen Behörden (Polizei und Grenzbehörden) tauschen über die eingerichteten Kontaktstellen und Zentren für Zusammenarbeit an den Binnengrenzen regelmäßig Informationen sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene aus. Zwischen den Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll werden Informationen über die südlichen Grenzen Polens im Rahmen des Netzes für gesicherte transeuropäische Telematikdienste für Behörden (s-Testa) ausgetauscht. Ein möglicher Übergang zur Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA – Secure Information Exchange Network Application) wird von den Polizeibehörden koordiniert.

Gemeinsame Patrouillen entlang der gesamten polnisch-slowakischen Grenze werden auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens zwischen Polen und der Slowakei unter der Verantwortung der polnischen und slowakischen Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll durchgeführt. Sie zielen darauf ab, grenzüberschreitende Kriminalität, irreguläre Migration und Schleuserkriminalität zu bekämpfen. Im Jahr 2023 wurden 74 Patrouillen durchgeführt, davon 37 auf polnischem und 37 auf slowakischem Hoheitsgebiet. Der Modus Operandi dieser Patrouillen wird basierend auf Risikoanalysen und operativen Informationen des Zentrums für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll festgelegt, und die Durchführung erfolgt durch gemeinsam geschulte Beamte. Polen und die Slowakei teilen sich zwei Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll.

Seit 1993 besteht zwischen Polen und der Slowakei ein bilaterales Rückübernahmevertrag, die Informationen über dessen wirksame Umsetzung sind jedoch widersprüchlich. Während Polen berichtet, dass alle Rückübernahmeverträge im Zeitraum vom 1. Oktober bis 31. Januar 2024 (insgesamt 147) von der Slowakei wegen fehlenden Beweisen für die Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet abgelehnt wurden, gibt die Slowakei insgesamt 150 Rückübernahmen aus Polen in die Slowakei an. Diese Frage wird nach wie vor regelmäßig erörtert und verhandelt, und zwar sowohl auf Ministerebene als auch auf operativer Ebene.

2.9 Italienische Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Slowenien

- **Lage an der Grenze**

Am 21. Oktober 2023 führten die italienischen Behörden wieder Binnengrenzkontrollen an der Landgrenze zu Slowenien ein, da die Bedrohung durch Gewalt in der Europäischen Union zugenommen habe und durch den anhaltenden Migrationsdruck auf See und Land weiter verschärft worden sei. Die vorliegende Mitteilung läuft am 18. Juni 2024 aus.

Die italienischen Behörden haben die Liste der gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex benannten Grenzübergangsstellen an der Grenze zu Slowenien übermittelt, in der 57 Orte (einer im internationalen Eisenbahnverkehr, drei im internationalen Autobahnverkehr und 53 im internationalen Straßenverkehr) aufgeführt sind, an denen Kontrollen stattfinden.

Im Zeitraum vom 21. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024 wurden 203 836 Personen und 120 279 Fahrzeuge bei der Einreise kontrolliert. Es wurden 1 885 irreguläre Drittstaatsangehörige entdeckt und 55 Schleuser festgenommen. 1 090 Einreiseverweigerungen wurden erteilt.

Rückübernahmen sind auf der Grundlage eines Abkommens zwischen Slowenien und Italien aus dem Jahr 1996 möglich, doch die italienischen Behörden berichteten, dass die geringe Annahmequote vereinfachter Rückübernahmen bei slowenischen Behörden zur Entscheidung beigetragen hat, Grenzkontrollen wieder einzuführen. In diesem Zusammenhang stellten die slowenischen Behörden klar, dass Slowenien alle Personen rückübernimmt, bei denen die Voraussetzungen für die vereinfachte Rückübernahme gemäß dem bilateralen Rückübernahmevertrag mit Italien erfüllt sind.

Die italienischen Behörden haben Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen auf grenzüberschreitende Ströme, insbesondere für Grenzbewohner, zu begrenzen. Die Kontrollen wurden gezielt und auf der Grundlage von Risikoanalysen durchgeführt. Feste Kontrollen wurden auf größere Grenzübergänge beschränkt (12 von 57). Sie werden von der italienischen Grenzpolizei mit Unterstützung anderer Strafverfolgungsbehörden durchgeführt.

- **Zusammenarbeit zwischen Italien und Slowenien**

Auf zentraler Ebene findet ein zweiwöchiger Austausch migrationsbezogener Daten mit dem slowenischen Verbindungsbeamten in Italien statt. Auf lokaler Ebene finden häufig Treffen und Austausche eher informeller Art statt. Die Schaffung einer dauerhafteren Struktur für den Informationsaustausch wird derzeit erörtert, wobei regelmäßige Sitzungen mit Präsenzteilnahme und Fernteilnahme stattfinden, an denen auch Kroatien¹³ beteiligt ist.

Gemeinsame Patrouillen zur Bekämpfung von Sekundärmigration und grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten beruhen auf dem Durchführungsprotokoll von 2019 zum Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit von 2007. Nach einer Aussetzung aufgrund der Pandemie wurden diese Kontrollen nun sowohl bei Straßen- als auch Eisenbahnverbindungen wieder aufgenommen.

Zwischen dem 23. Oktober 2023 und dem 4. Februar 2024 war die italienische Grenzpolizei an 29 Kontrollen beteiligt, bei denen 108 Personen kontrolliert wurden. Jeden Monat werden durchschnittlich 22 gemeinsame Patrouillen von der italienischen und der slowenischen Polizei durchgeführt: vier auf italienischem und 18 auf slowenischem Hoheitsgebiet. Seit der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch Italien wurden an der slowenisch-italienischen Grenze 252 irreguläre Grenzübertritte durch gemeinsame Patrouillen registriert.

Die italienische Polizei, Carabinieri, Guardia di Finanza und die slowenische Polizei arbeiten außerdem im Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll von Törl-Maglern mit der österreichischen und deutschen Bundespolizei zusammen. Seit November 2023 werden im trilateralen Rahmen zwischen Italien, Slowenien und Kroatien neue Initiativen zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit entwickelt.

2.10 Slowenische Binnengrenzkontrollen zu Kroatien und Ungarn

- **Lage an der Grenze**

¹³ Weitere Informationen über die trilaterale Zusammenarbeit zwischen Kroatien, Italien und Slowenien sind Abschnitt 3 dieses Berichts zu entnehmen.

Am 21. Oktober 2023 führten die slowenischen Behörden wieder Kontrollen an den Binnengrenzen zu Kroatien und Ungarn ein und begründeten diese mit Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit in der EU durch die Lage im Nahen Osten und in der Ukraine, den jüngsten Terroranschlägen und der Gefahr, dass Terroristen Migrationsströme unterwandern, sowie organisierter Kriminalität im westlichen Balkan, einschließlich Schleuserkriminalität. Die derzeitige Wiedereinführung läuft am 21. Juni 2024 aus.

Die slowenischen Behörden haben die Liste der nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex benannten Grenzübergangsstellen an der Grenze zu Kroatien, mit 33 Orten, und zu Ungarn, mit neun Orten, übermittelt. Die slowenischen Behörden berichteten, dass parallel zur Durchführung der Grenzkontrollen an den Grenzübergangsstellen das System der Grenzüberwachung zwischen Grenzübergangsstellen mit mobilen Patrouillen und verschiedenen technischen (stationären und mobilen) Mitteln für die Überwachung der Staatsgrenze wieder eingeführt wurde, das nach der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands auf Kroatien ausgesetzt worden war.

Slowenien erhebt keine Statistiken über die Zahl der kontrollierten Personen, hat jedoch angegeben, dass zwischen dem 21. Oktober 2023 und dem 31. Januar 2024 etwa 600 000 Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS – Schengen Information System) im Zusammenhang mit Kontrollen an seinen Landgrenzen durchgeführt wurden. Im selben Zeitraum wurden insgesamt 15 243 irreguläre Migranten und 252 Schleuser im Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen Kroatiens und Ungarns aufgegriffen. Zwischen dem 19. Oktober 2023 und dem 21. Dezember 2023 wurden 9 851 unerlaubte Grenzübertritte festgestellt (59 411 im gesamten Jahr 2023). Kroatien stellt jedoch die Frage, ob die Ressourcen für Grenzkontrollen an den Grenzübergangsstellen der Binnengrenzen nicht besser für die Überwachung der grünen Grenze eingesetzt werden könnten.

An 13 Grenzübergangsstellen, die den Hauptverkehrskorridoren entsprechen, war die Polizei rund um die Uhr präsent und führte selektive Kontrollen von festen Orten aus durch. Um einen besseren Verkehrsfluss zu gewährleisten, können hier mitunter zwei getrennte Fahrspuren betrieben werden, eine für Personen, die das Recht auf Freizügigkeit genießen, und eine für alle anderen Personen. Darüber hinaus ermöglichen einige dieser Grenzübergangsstellen je nach Kategorie den Grenzübertritt des internationalen Personen- und Güterverkehrs, während andere ausschließlich den Grenzübertritt von Personen ermöglichen, die nach EU-Recht das Recht auf Freizügigkeit genießen. An allen anderen Grenzübergangsstellen wurden Kontrollen durch mobile Patrouillen als gezielte und selektive Kontrollen auf der Grundlage von Risikoanalysen durchgeführt. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs der Grenzbewohner gewidmet.

Kroatien meldete Verkehrsüberlastungen an zwei Grenzübergangsstellen mit Kroatien, Macelj/Gruškovje und Bregana/Obrežje, sowie an Spitzenzeiten und Feiertagen. Um den Verkehrsfluss am Grenzübergang Macelj/Gruškovje zu verbessern, hat die slowenische Polizei den Ort für den Verkauf von Straßenvignetten vom Fahrgäst- auf das Frachterminal verlegt. Die slowenischen Behörden registrierten 13 Berichte über Wartezeiten an drei der zugelassenen Grenzübergangsstellen, mit einer durchschnittlichen Wartezeit von etwa 20 Minuten zwischen 14.00 und 20.00 Uhr. Slowenien zufolge war der Hauptgrund für die Verzögerungen das hohe Verkehrsaufkommen in der Ferienzeit. Es wies darauf hin, dass zusätzliche Mitarbeiter und Linien zur Verfügung gestellt wurden, um die Wartezeiten zu verringern.

- **Zusammenarbeit**

Sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene bestehen enge Kontakte zwischen Slowenien und Kroatien sowie zwischen Slowenien und Ungarn. Der Informationsaustausch erfolgt über etablierte Kanäle, sowohl bilateral als auch im Rahmen regionaler Initiativen. Die Vorbereitung einer ersten gemeinsamen Risikobewertung der irregulären Migration an der gemeinsamen Grenze zwischen Kroatien und Slowenien ist derzeit im Gange. Vor der Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen wurden keine gemeinsamen Risikobewertungen mit Ungarn durchgeführt.

Seit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen haben Slowenien und Kroatien jeden Monat 68 gemeinsame Patrouillen durchgeführt: 41 auf kroatischem und 27 auf slowenischem Hoheitsgebiet. Während dieser gemeinsamen Patrouillen wurden insgesamt 144 irreguläre Grenzübertritte an der slowenisch-kroatischen Grenze registriert. Im Durchschnitt wurden wöchentlich 25 gemischte Patrouillen an Bahnhöfen und in Zügen durchgeführt.

Jeden Monat finden vier gemeinsame Patrouillen der slowenischen Behörden und der ungarischen Polizei statt: zwei auf ungarischem und zwei auf slowenischem Hoheitsgebiet. Bei gemeinsamen Patrouillen an der slowenisch-ungarischen Grenze wurden keine irregulären Grenzübertritte gemeldet. Im Zentrum für polizeiliche Zusammenarbeit Dolga Vas an der slowenisch-ungarischen Grenze arbeiten die slowenische und die ungarische Grenzpolizei mit ihren österreichischen und kroatischen Amtskollegen zusammen.

Slowenien hat ein bilaterales Rückübernahmevereinbarung mit Kroatien und Ungarn geschlossen, das alle Parteien für zufriedenstellend halten. Dennoch ist die Zahl der gemeldeten Rückübernahmen gering. Slowenien hat im Oktober und November 2023 zwei Personen aus Ungarn rückübernommen, nach Ungarn wurden jedoch keine Personen rückübernommen. Kroatien hat seit Oktober 2023 zwei Rückübernahmevereinsuchen stattgegeben. Es hat jedoch keinem der 2 628 Ersuchen um Rückübernahme im Rahmen des informellen Verfahrens stattgegeben, da Kroatien Personen, die bereits einen Antrag auf internationalen Schutz in Slowenien gestellt haben, nicht rückübernimmt.

Der Wortlaut eines neuen bilateralen Abkommens mit Kroatien über die polizeiliche Zusammenarbeit wurde erstmals 2018 erörtert, wird jedoch auf politischer Ebene noch verhandelt. Im Zusammenhang mit der Erleichterung grenzüberschreitender Polizeieinsätze wartet Slowenien auf die Erklärung Kroatiens gemäß Artikel 41 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ) zur Festlegung der Verfahren für die Durchführung einer Nacheile im kroatischen Hoheitsgebiet.

Seit November 2023 werden im trilateralen Rahmen zwischen Italien, Slowenien und Kroatien¹⁴ neue Initiativen zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit entwickelt.

3. Bestehende Rahmen für die regionale Zusammenarbeit

Neben der zunehmenden bilateralen Zusammenarbeit zwischen benachbarten Mitgliedstaaten nimmt der Trend zu einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit stetig zu. Diese Zusammenarbeit nimmt sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene Gestalt an und umfasst zunehmend Drittländer im Rahmen eines „Gesamtrouten-Konzepts“. Solche Initiativen bieten wichtige Gelegenheiten zur Erörterung einer verstärkten Zusammenarbeit und eines verstärkten Informationsaustauschs und

¹⁴ Weitere Informationen über die trilaterale Zusammenarbeit zwischen Kroatien, Italien und Slowenien sind Abschnitt 3 dieses Berichts zu entnehmen.

umfassen den Visegrád-Plus-Prozess, das Salzburger Forum, den BRDO-Prozess, die gemeinsame Koordinierungsplattform, die gemeinsame trilaterale Zusammenarbeit zwischen Italien, Slowenien und Kroatien, die Taskforce für Grenzsicherheit zwischen Ungarn, Österreich und Serbien sowie die operativen Taskforces (OTF) Vistula und Zebra.

Der **Visegrad-Plus-Prozess** wurde von Deutschland im November 2023 eingeleitet und zielt darauf ab, Informationen zu sammeln und regelmäßig einen Lagebericht pro teilnehmendes Land (Österreich, Deutschland, Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei und Serbien) in einem gemeinsamen Format zu erstellen. Am 19. Dezember 2023 fand in Ungarn eine erste Sitzung der Sachverständigengruppe zum Westbalkan statt, an der auch Serbien teilnahm. Die zweite Sitzung fand am 14. und 15. Februar 2024 in Tschechien statt. Der daraus resultierende neue Mechanismus für den regionalen Informationsaustausch begann im März 2024 Ergebnisse zu erzielen.

Das **Salzburger Forum** ist eine mitteleuropäische Sicherheitspartnerschaft auf Initiative des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, an der Bulgarien, Kroatien, Österreich, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien Tschechien und Ungarn teilnehmen. Slowenien und Österreich organisierten am 11./12. Dezember 2023 gemeinsam eine Ministerkonferenz für die Mitglieder des Salzburger Forums in Brdo pri Kranju, um eine engere regionale Zusammenarbeit, die Zukunft des Schengen-Raums und die Bekämpfung der Schleuserkriminalität zu erörtern. Der Schengen-Koordinator nahm ebenfalls an der Konferenz teil. Ab dem 1. Januar 2024 hat Österreich für das erste Halbjahr 2024 den Vorsitz des Salzburger Forums übernommen. Die nächste Ministerkonferenz findet am 25./26. Juni 2024 in Österreich statt, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Verhinderung der Schleuserkriminalität und Menschenhandel liegen wird.

Der **BRDO-Prozess** wurde 2013 von Slowenien und Kroatien ins Leben gerufen und brachte Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer des westlichen Balkans sowie andere Mitgliedstaaten zusammen. Auf der zwölften informellen Tagung vom 21./22. März 2024 zogen die Innenminister des BRDO-Prozesses, einschließlich Italiens, eine Bilanz der Umsetzung früherer Vereinbarungen zur Steuerung der Migration und Bekämpfung der Schleuserkriminalität entlang der Westbalkanroute.

Die **gemeinsame Koordinierungsplattform**, an der verschiedene Mitgliedstaaten und EU-Agenturen beteiligt sind, bietet weiterhin Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich Migration und Grenzmanagement an, wobei der Schwerpunkt auf dem Westbalkan liegt und das Ziel verfolgt wird, durch einen koordinierten und engen Informationsaustausch rasch auf Verlagerungen von Routen zu reagieren.

Seit November 2023 unternehmen die **italienischen, kroatischen und slowenischen Behörden** gemeinsame Anstrengungen, um ihre trilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren. Am 14. November 2023 kamen die Polizeichefs Italiens, Sloweniens und Kroatiens überein, die operative polizeiliche Zusammenarbeit weiter zu formalisieren. Ende Februar 2024 unterzeichneten die Polizeichefs eine Absichtserklärung zur Stärkung der trilateralen polizeilichen Zusammenarbeit, einschließlich gemeinsamer Patrouillen und Informationsaustausch. Die technischen Gespräche zur Umsetzung der in dem Schreiben festgelegten Maßnahmen begannen im März 2024. Die Innenminister traten am 21. März 2024 am Rande der informellen Tagung des BRDO-Prozesses zum dritten Mal zusammen. Dieses Treffen führte zu einer weiteren Verstärkung der Kooperationsinitiativen, einschließlich einer Verstärkung der gemeinsamen italienisch-slowenischen und slowenisch-kroatischen Patrouillen, der Entscheidung Italiens, sich der operativen Taskforce Zebra (OTF Zebra) anzuschließen, und der Vereinbarung, trilaterale Patrouillen unter Beteiligung

kroatischer, slowenischer und italienischer Grenz- und Polizeibehörden an der kroatischen Grenze zu Bosnien-Herzegowina zu organisieren.

Ungarn und Österreich haben Gespräche über die Einrichtung einer **Taskforce für Grenzsicherheit (BSTF – Border Security Task Force)** aufgenommen, die auf einem trilateralen Abkommen zwischen Ungarn, Serbien und Österreich beruhen und ein höheres Maß an Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Parteien ermöglichen würde. Ziel der Taskforce für Grenzsicherheit ist es, die nationalen Behörden bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und beim Grenzschutz zu unterstützen.

Im Februar 2024 haben die polnischen Behörden die Initiative zur Einrichtung der **operativen Taskforce Vistula** (OTF Vistula) ergriffen. Die OTF Vistula bringt Strafverfolgungsbehörden aus Polen, Deutschland, Tschechien, der Slowakei, Litauen, Ungarn und der Ukraine zusammen und zielt darauf ab, Personen festzunehmen, die maßgeblich an der Schleuserkriminalität in Osteuropa und über die Westbalkanroute beteiligt sind.

Im März 2024 wurde die **operative Taskforce Zebra** (OTF Zebra) einsatzfähig, an der Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Deutschland und Slowenien, Europol und seit Ende März 2024 Italien teilnehmen. Die OTF Zebra befasst sich mit organisierten kriminellen Gruppen, die aktiv an der Schleusung von Migranten aus Bosnien und Herzegowina entlang der Westbalkanroute beteiligt sind, mit dem Ziel, den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu verbessern und die Effizienz der Ermittlungsmaßnahmen zu erhöhen.

4. Wichtigste Bemerkungen und weiteres Vorgehen

Während eine Reihe von Mitgliedstaaten weiterhin wiedereingeführte Binnengrenzkontrollen haben, wurde mit dem vom Schengen-Koordinator im Herbst 2022 eingeleiteten Dialog ein Rahmen für den Austausch von Informationen und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen. Dies hat eine gezieltere und flexiblere Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ermöglicht, bei der die Kontrollen – obgleich in Intensität und Umfang je nach Ort unterschiedlich – häufig nicht systematisch sind, auf Risikobewertungen beruhen und von abmildernden Maßnahmen begleitet werden, um den grenzüberschreitenden Verkehrsfluss zu gewährleisten.

Wie im Bericht vom 23. November 2023 festgestellt, setzen die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen um eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen fort. Insbesondere hat die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung im Einklang mit der Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission zugenommen, da sich die Mitgliedstaaten zunehmend an gemeinsamen Tätigkeiten wie z. B. gemeinsamen Polizeipatrouillen in gemeinsamen Grenzgebieten beteiligen und bei der Rückkehr/Rückführung zusammenarbeiten. Die täglichen Kontakte und der Informationsaustausch in gemeinsamen Dienstzentren und Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll (PCCC – Police and Customs Cooperation Centres) sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um ein Lagebewusstsein zu gewährleisten und die grenzüberschreitende Kriminalität, einschließlich der Schleuserkriminalität in Grenzgebieten, zu bekämpfen.

Die in dieser Hinsicht erzielten Fortschritte sowie der allgemeine Rückgang der Sekundärmigration haben zu einer Verbesserung der Lage an mehreren Grenzabschnitten (insbesondere an der polnisch-slowakischen Grenze, an der tschechisch-slowakischen Grenze und an der slowakisch-ungarischen

Grenze) geführt, sodass Tschechien die Kontrollen an den Binnengrenzen ab Januar 2024, die Slowakei ab Februar 2024 und Polen ab März 2024 aufheben konnten.

Ähnliche Fortschritte sind an der italienisch-slowenischen und slowenisch-kroatischen Landgrenze zu verzeichnen, wo die verstärkte trilaterale Zusammenarbeit zwischen Kroatien, Italien und Slowenien bereits zu konkreten Maßnahmen geführt hat. Es ist davon auszugehen, dass diese intensive Zusammenarbeit dazu führen wird, dass die italienischen und slowenischen Grenzkontrollen in den kommenden Monaten aufgehoben werden.

Im Einklang mit dem im Bericht vom 23. November 2023 und im EU-Aktionsplan für den westlichen Balkan beobachteten Trend beteiligen sich die Mitgliedstaaten zunehmend an regionalen Formen der Zusammenarbeit, zuweilen auch unter Beteiligung benachbarter Drittländer im Rahmen eines „Gesamttrouten-Konzepts“. Initiativen wie der Visegrád-Plus-Prozess, das Salzburger Forum und der BRDO-Prozess sowie die wiederkehrenden und erfolgreichen Umsetzungsmissionen des EU-Aktionsplans für den Westbalkan¹⁵ sind wichtige Gelegenheiten zur Erörterung einer verstärkten Zusammenarbeit und eines verstärkten Informationsaustauschs.

Rückübernahmen an der Grenze werden durch die Einführung des neuen Überstellungsverfahrens im Rahmen des überarbeiteten Schengener Grenzkodex erleichtert. Dieses Verfahren wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Sekundärmigration an ihren Binnengrenzen wirksam einzudämmen, ohne auf Kontrollen an den Binnengrenzen zurückgreifen zu müssen.

Wichtig ist, dass die kürzlich vereinbarte Überarbeitung des Schengener Grenzkodex der Forderung der Mitgliedstaaten entspricht, die Instrumente zu stärken, die erforderlich sind, um Sicherheitsbedrohungen wirksam zu begegnen, ohne auf Kontrollen an den Binnengrenzen zurückzugreifen. Vor diesem Hintergrund fordert die Kommission alle Mitgliedstaaten auf, die bestehenden Kontrollen an den Binnengrenzen schrittweise abzuschaffen, um gemeinsame Herausforderungen auf nachhaltigere Weise zusammen zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle relevanten Elemente anhand des neuen Rechtsrahmens zu bewerten, wenn sie prüfen, ob über den derzeitigen Mitteilungszeitraum hinaus wieder Binnengrenzkontrollen eingeführt werden müssen.

In diesem Zusammenhang werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre bilateralen und multilateralen Initiativen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Grenzgebieten zu konsolidieren und weiterzuentwickeln und dabei die ihnen zur Verfügung stehenden alternativen Maßnahmen im Einklang mit der Empfehlung (EU) 2024/268 in vollem Umfang zu nutzen.

Der Schengen-Koordinator wird vor dem Hintergrund der neuen Vorschriften des kürzlich vereinbarten Schengener Grenzkodex eine neue Phase des Dialogs mit den Mitgliedstaaten einleiten, um insbesondere die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen zu erörtern, an denen Kontrollen wieder eingeführt wurden. In diesem Zusammenhang und angesichts der unterschiedlichen Praktiken, die die Kommission bei der Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-143/22 beobachtet, wird der Schengen-Koordinator Gespräche mit den Mitgliedstaaten aufnehmen und sie aktiv dabei unterstützen, eine kohärente Anwendung und Umsetzung des Urteils sicherzustellen. Die

¹⁵ Seit der Einführung des EU-Aktionsplans für den westlichen Balkan im Dezember 2022 haben die Dienststellen der GD HOME eine Reihe von Umsetzungsmissionen in die Länder des westlichen Balkans organisiert, an denen Vertreter der betreffenden Mitgliedstaaten in der Region sowie der EU-Agenturen und der GD NEAR teilnahmen.

Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin bei ihren Bemühungen unterstützen, die regionale Zusammenarbeit im Sinne des neuen „Gesamtrouten-Konzepts“ zu intensivieren. Der Schengen-Koordinator wird im Schengen-Rat weiterhin regelmäßig über den Sachstand und die diesbezüglichen Fortschritte Bericht erstatten.