



Brüssel, den 26. November 2020
(OR. en)

13378/20

SCH-EVAL 188
DATAPROTECT 136
ENFOPOL 321
FRONT 332
MIGR 163
SIRIS 92
VISA 133
COMIX 549

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 25. November 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2020) 779 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates Erstes mehrjähriges Evaluierungsprogramm (2015-2019)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 779 final.

Anl.: COM(2020) 779 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.11.2020
COM(2020) 779 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus
gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates
Erstes mehrjähriges Evaluierungsprogramm (2015-2019)**

{SWD(2020) 327 final}

DE

DE

1. EINLEITUNG

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten Frankreich, Deutschland und die drei Benelux-Staaten das Schengener Übereinkommen, mit dem die Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen diesen Mitgliedstaaten abgeschafft wurden. Heute, 35 Jahre später, ist der Schengen-Raum eine der bedeutendsten Errungenschaften der Europäischen Union. Er hat die Freizügigkeit verbessert, indem er es ermöglicht, dass 400 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger und Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten, sowie Waren und Dienstleistungen die Binnengrenzen ohne Kontrollen passieren¹, was für unsere Gesellschaften erhebliche soziale und wirtschaftliche Vorteile² mit sich bringt.

Ein gut funktionierender Schengen-Raum setzt die ordnungsgemäße und effiziente Umsetzung des Schengen-Besitzstands und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Um die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, das Risiko unerlaubter Grenzübertritte zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern und die Synergien zwischen den nationalen Behörden zu verbessern, sind ein modernes, einheitliches und hocheffizientes Außengrenzenmanagement und eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen (wie eine effiziente Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, eine wirksame Visum- und Rückkehrpolitik sowie ein umfassendes Schengener Informationssystem) erforderlich.

Ein zuverlässiges Überwachungssystem, mit dem überprüft werden kann, wie die Länder den Schengen-Besitzstand umsetzen, und mit dem Verbesserungen für seine Umsetzung empfohlen werden können, ist von entscheidender Bedeutung. Aus diesem Grund setzten die Vertragsparteien im Jahr 1998 im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens einen Ständigen Ausschuss mit dem Mandat ein, Probleme bei der Umsetzung zu identifizieren und Lösungen vorzuschlagen.³ Nach der Integration des Schengener Durchführungsübereinkommens in den Rechtsrahmen der EU übernahm der Rat die Koordinierungsrolle, und in regelmäßigen Abständen wurden Evaluierungen durch Sachverständigenteams der Mitgliedstaaten durchgeführt, an denen auch ein Vertreter des Rates und ein Beobachter der Kommission teilnahmen.⁴

Im Jahr 2015 wurde im Rahmen des neuen „Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus“⁵ die Verantwortung für die Koordinierung und allgemeine

¹ Abgesehen von den Mitgliedstaaten der EU umfasst der Schengen-Raum auch Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein (sogenannte „assoziierte Schengen-Länder“). Irland ist nicht Teil des Schengen-Raums, wird den Schengen-Besitzstand jedoch ab dem 1. Januar 2021 teilweise anwenden. Das Vereinigte Königreich war ebenfalls kein Teil des Schengen-Raums, wandte jedoch teilweise den Schengen-Besitzstand an. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern unterliegen dem Schengen-Besitzstand, jedoch wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen für diese Mitgliedstaaten noch nicht aufgehoben. Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden alle diese Länder als Mitgliedstaaten bezeichnet.

² Im Jahr 2016 wurde geschätzt, dass die vollständige Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen unmittelbare direkte Kosten in Höhe von 5 bis 18 Mrd. EUR pro Jahr verursachen würde (COM(2016) 120 final).

³ Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 def., ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138).

⁴ Siehe Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2014 zum Vermächtnis der Schengen-Bewertung innerhalb des Rates sowie seiner künftigen Rolle und seinen künftigen Aufgaben im Rahmen des neuen Mechanismus.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates (SCH-EVAL-Verordnung, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27), seit 2015 in Anwendung.

Organisation des Verfahrens auf die Kommission übertragen. Der Mechanismus unterliegt jedoch weiterhin einer geteilten Verantwortung, da die Kommission die Evaluierungen gemeinsam mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten durchführt. Dieses „Peer-Review“-Element ist Kernbestandteil der Schengen-Evaluierungen, da es die Rechenschaftspflicht, die Eigenverantwortung für die Ergebnisse und das Vertrauen stärkt. Der Rat ist dafür zuständig, den evaluierten Staaten auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags Empfehlungen darüber zu unterbreiten, wie die bei den Evaluierungen festgestellten Mängel behoben werden können.

Der Mechanismus hat nichts von seiner Relevanz eingebüßt. Der Schengen-Raum ist seit 2015 ständigem Druck ausgesetzt, und wir stehen heute einer anderen Realität gegenüber als zum Zeitpunkt seiner Gründung. Die Instabilität in Europas Nachbarstaaten und darüber hinaus, die Folgen der sehr außergewöhnlichen Umstände der Flüchtlingskrise von 2015, die COVID-19-Krise und die Bedrohung durch den Terrorismus erfordern Überlegungen und Folgemaßnahmen.

Zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum gehört die Notwendigkeit, über ein uneingeschränkt wirksames Instrument zu verfügen, mit dem seine Funktionsweise evaluiert und die effektive Umsetzung von Verbesserungen sichergestellt werden kann. Alle betreffenden Mitgliedstaaten wurden mittlerweile entsprechend dem neuen Mechanismus in Übereinstimmung mit dem ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramm evaluiert. Im Einklang mit den Berichtspflichten nach der SCH-EVAL-Verordnung⁶ gibt dieser Bericht einen Überblick über den Stand der Umsetzung des Schengen-Besitzstands auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierungen und der umgesetzten Empfehlungen. Der Bericht dient ferner als Grundlage für die Überlegungen, die im Zusammenhang mit der Überprüfung des Mechanismus erforderlich sind, um sicherzustellen, dass er sein volles Potenzial als Instrument zur Evaluierung der Funktionsweise des Schengen-Raums entfalten kann und im Hinblick auf die Gewährleistung der effektiven Umsetzung von Verbesserungen.

Eine Lektion aus der Vergangenheit ist, dass die Schaffung und Aufrechterhaltung des Schengen-Raums tägliche gemeinsame Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der EU-Organe erfordert, damit alle EU-Bürgerinnen und -Bürger den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen in vollem Umfang nutzen können. Genau mit dem Ziel, die konkrete Zusammenarbeit aller Beteiligten in Bezug auf den Schengen-Raum zu fördern und das Vertrauen wiederherzustellen, hat die Kommission das Schengen-Forum eingerichtet. Der vorliegende Bericht gibt Auskunft über den Sachstand hinsichtlich der Umsetzung des Schengen-Besitzstands und der Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus und soll somit eine Grundlage für die Debatte im ersten Schengen-Forum am 30. November bieten.

2. DER SCHENGEN-EVALUIERUNGSPROZESS

2.1. *Der Schengen-Evaluierungsprozess*

Der Schengen-Besitzstand umfasst ein weitreichendes und sich schnell entwickelndes Regelwerk sowie Ausgleichsmaßnahmen, um das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen zu kompensieren. Mit dem Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus wird überprüft, wie der Schengen-Besitzstand durch die Länder, die diesen ganz oder teilweise anwenden, umgesetzt wird.⁷ Ferner wird damit die

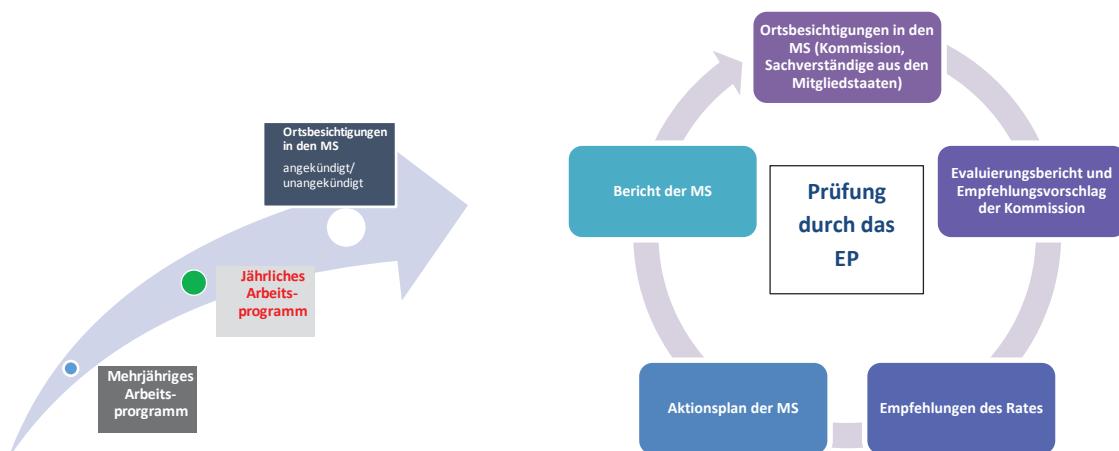
⁶ Artikel 20 und 22 der SCH-EVAL-Verordnung.

⁷ Artikel 1 SCH-EVAL-Verordnung.

Fähigkeit derjenigen Länder, in denen die Kontrollen an den Binnengrenzen noch nicht aufgehoben wurden, zur vollständigen Umsetzung des Schengen-Besitzstands bewertet.⁸ Insbesondere wird mit dem Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus die Umsetzung von Maßnahmen in den Bereichen Außengrenzen, Rückführung, Visumspolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Schengener Informationssystems (SIS), Datenschutz und Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen bewertet.

Die Kommission führt die Evaluierungen in einem Fünfjahreszyklus entsprechend den Mehrjahres- und Jahresprogrammen gemeinsam mit Sachverständigen aus den **Mitgliedstaaten und EU-Agenturen** durch, die als Beobachter teilnehmen. Jedes Land wird in jedem Fünfjahreszeitraum mindestens einmal überprüft. Zusätzliche Ad-hoc-Evaluierungen in Form von *unangekündigten* Evaluierungen oder *erneuten Ortsbesichtigungen* können je nach Bedarf durchgeführt werden. *Thematische Evaluierungen* sind ein zusätzliches Instrument, um die Umsetzung bestimmter Teile des Schengen-Besitzstands in mehreren Ländern gleichzeitig zu bewerten. Die nachstehende Abbildung veranschaulicht den Evaluierungsprozess im Fünfjahreszyklus.

SCH-EVAL-Zyklus (Fünfjahreszyklus)



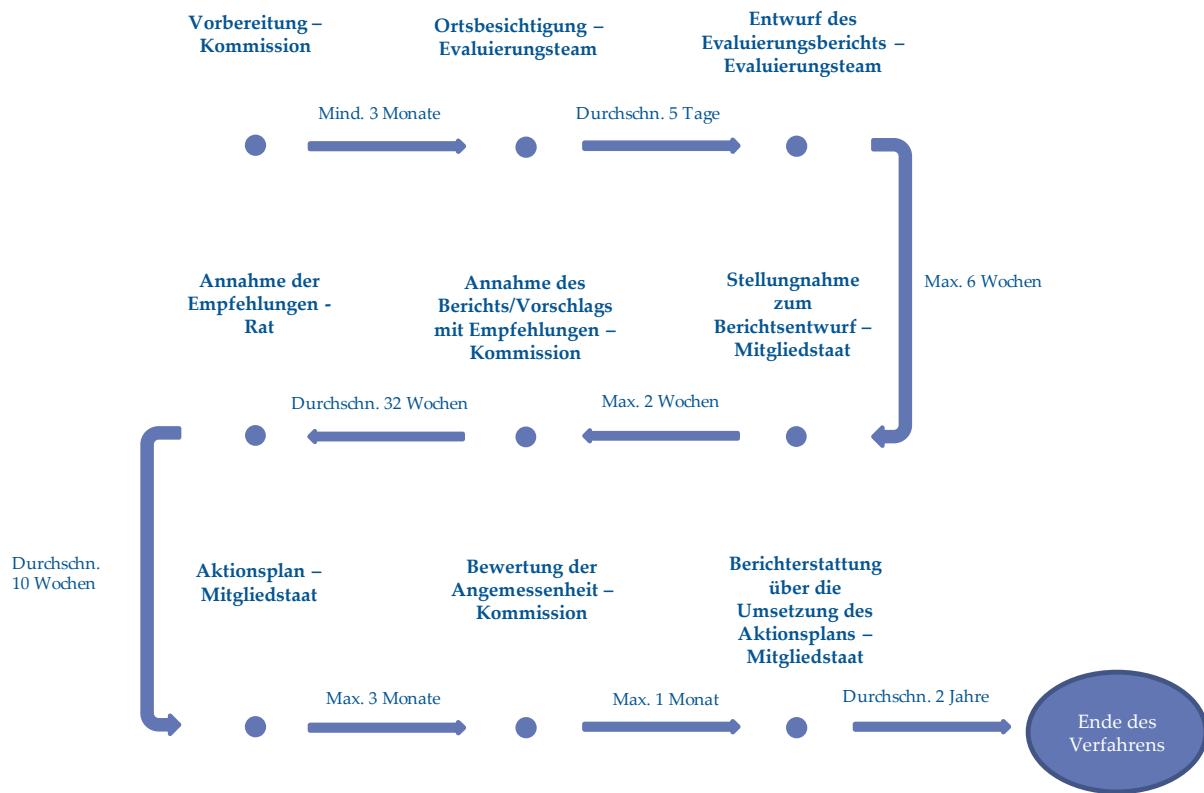
Die Evaluierungsberichte werden dem Ständigen Ausschuss Schengener Durchführungsübereinkommen (in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind) vorgelegt und vorbehaltlich seiner befürwortenden Stellungnahme von der Kommission angenommen.⁹ Auf Vorschlag der Kommission nimmt der Rat die Empfehlungen zur Behebung der in den Evaluierungsberichten festgestellten Mängel an und schließt damit die **erste Phase** der Evaluierung ab. Als Folgemaßnahme muss das betreffende Land einen Aktionsplan vorlegen, in dem die Abhilfemaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Rates aufgeführt sind. Die Kommission bewertet die Aktionspläne in Zusammenarbeit mit den für die Evaluierung zuständigen Sachverständigen. Das evaluierte Land ist verpflichtet, alle drei Monate über die

⁸ Dies gilt für Kroatien und Zypern. Wie in Erwägungsgrund 28 der SCH-EVAL-Verordnung ausgeführt wird, ist die Evaluierung Bulgariens und Rumäniens gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005 bereits abgeschlossen, und eine Evaluierung gemäß Artikel 1 Buchstabe b der SCH-EVAL-Verordnung wird nicht durchgeführt.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Wenn alle Abhilfemaßnahmen ergriffen worden sind, schließt die Kommission die **zweite Phase** und damit die Evaluierung ab.

Verfahrensschritte des Schengen-Evaluierungsmechanismus



Wenn in einem Evaluierungsbericht *schwerwiegende Mängel* festgestellt werden, muss die Kommission den Rat unverzüglich informieren, und es gelten kürzere Fristen für die Folgemaßnahmen. Die evaluierten Länder müssen ihren Aktionsplan innerhalb eines Monats nach der Empfehlung des Rates vorlegen. Die Kommission kann eine *erneute Ortsbesichtigung* in Erwägung ziehen, um die Umsetzung der Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel zu überprüfen. Wenn in einem Evaluierungsbericht der Schluss gezogen wird, dass das evaluierte Land seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt, und die Kommission bei ihrer Überwachung feststellt, dass die Situation fortbesteht, kann die Kommission darüber hinaus das Verfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodexes anwenden, was sofern alle Voraussetzungen dafür erfüllt sind, letztlich zu einer Empfehlung zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen führen kann.

2.2. Das erste mehrjährige Evaluierungsprogramm

Zwischen 2015 und 2019 fanden **über 200 Evaluierungsbesuche**¹⁰ sowohl innerhalb des Schengen-Raums¹¹ als auch in 27 Drittstaaten¹² statt, letztere zur Überprüfung der Umsetzung der Visumspolitik. Es wurden 29 *unangekündigte Ortsbesichtigungen* und 8 *erneute Ortsbesichtigungen* in 15 Ländern durchgeführt, die alle wichtigen Politikbereiche mit Ausnahme des Datenschutzes und der polizeilichen Zusammenarbeit betrafen. Zwei *thematische Evaluierungen* wurden durchgeführt, nämlich 2015 sowie 2019/2020, die die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort im Bereich der Visumspolitik bzw. die nationalen Strategien für integriertes Grenzmanagement betrafen.

Auf der Grundlage dieser Evaluierungsbesuche hat die Kommission **198 Evaluierungsberichte** angenommen, und der Rat hat mehr als **4500 Empfehlungen** an die Mitgliedstaaten gerichtet. Allerdings wurden lediglich 45 Evaluierungen abgeschlossen, und eine Reihe von Evaluierungsberichten und Empfehlungen für die im Jahr 2019 durchgeführten Evaluierungen sind noch nicht angenommen.

In diesen ersten fünf Jahren lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Entwicklung von Arbeitsmethoden, mit denen sich die Qualität, die Wirksamkeit und die Kohärenz der Evaluierungen verbessern lassen. Angesichts der zentralen Rolle der nationalen Sachverständigen lag das Hauptaugenmerk auf der Weiterentwicklung der bereits seit dem vorherigen Evaluierungssystem bestehenden **bedarfsgerechten Schulungen**. Derzeit werden Schulungen für Sachverständige im Hinblick auf ihre Teilnahme an Evaluierungsteams von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und der Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) mit Unterstützung von Ausbildern der Kommission und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) angeboten. Sie umfassen spezifische Module für die Bereiche Außengrenzen, Rückführung, polizeiliche Zusammenarbeit und Schengener Informationssystem. Ferner wurden standardisierte **Checklisten** erstellt, um eine kohärente Bewertung zu gewährleisten.

Die **EU-Agenturen**¹³ haben durch die Organisation von Schulungen, die Bereitstellung von Risikoanalysen, die in die Vorbereitung der Jahresprogramme für die Schengen-Evaluierungen eingeflossen sind, und durch die Teilnahme an den Evaluierungen als Beobachter einen wesentlichen Beitrag zu diesem Evaluierungsprozess geleistet. Für den Bereich des Außengrenzenmanagements wurde im Jahr 2016 mit den

¹⁰ In vier Fällen wurden Evaluierungen allein auf der Grundlage von Fragebögen und nicht auf der Grundlage von Fragebögen und Ortsbesichtigungen durchgeführt, und zwar für Liechtenstein im Bereich Rückführung (2015), für Malta in Bezug auf das SIS (2016) und für Kroatien im Zusammenhang mit der Einhaltung der Rechtsvorschriften für Feuerwaffen (2016) und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (2017). Im Bereich Außengrenzen war für die Evaluierungen in den meisten Fällen mehr als eine Ortsbesichtigung nötig.

¹¹ Neben den Evaluierungen in den 26 Staaten des Schengen-Raums wurde mit dem Mechanismus auch die Fähigkeit Kroatiens zur vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands bewertet. Die Evaluierung Zyperns begann im Jahr 2019 und ist noch nicht abgeschlossen. Irland und das Vereinigte Königreich wurden jeweils in den Bereichen Datenschutz und SIS bewertet.

¹² Evaluierungen im Bereich der gemeinsamen Visumspolitik finden üblicherweise in Drittstaaten statt, da Schengen-Visumanträge in der Regel von den Konsulaten der Mitgliedstaaten im Ausland bearbeitet werden.

¹³ Die derzeit beteiligten Agenturen sind Frontex (Außengrenzenmanagement, Visum- und Rückkehrpolitik), Europol und CEPOL (polizeiliche Zusammenarbeit, SIS), eu-LISA (SIS) und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (Rückkehrpolitik). Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist zwar keine Agentur, nimmt aber ebenfalls als Beobachter teil.

Schwachstellenbeurteilungen gemäß der Verordnung über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)¹⁴ ein zusätzliches Instrument zur Qualitätskontrolle eingeführt. Diese von Frontex jährlich durchgeführten Schwachstellenbeurteilungen ergänzen den Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus, indem sie eine Momentaufnahme der operativen Kapazitäten der Länder für das Management der Außengrenzen bieten. Sie werden bei der Evaluierung der jeweiligen Länder berücksichtigt.

Die **finanzielle Unterstützung** aus den Fonds für die innere Sicherheit und dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds erleichterte die Umsetzung der Empfehlungen. Den Mitgliedstaaten wurde nahegelegt, Mittel im Rahmen ihrer nationalen Programme (neu) zuzuweisen, um Maßnahmen zur Behebung der in den Evaluierungsberichten festgestellten Mängel Priorität einzuräumen¹⁵.

3. STAND DER UMSETZUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

3.1. Wichtigste Ergebnisse des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms und erzielte Fortschritte

Auf der Grundlage der Ergebnisse der in den letzten fünf Jahren durchgeführten Evaluierungen kann festgestellt werden, dass die **Mitgliedstaaten die wesentlichen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands** in allen evaluierten Politikbereichen **insgesamt einhalten**. Die Evaluierungen haben jedoch gezeigt, dass es in den **Mitgliedstaaten einige wiederkehrende Mängel gibt und sich die Verfahrensweisen** von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat **unterscheiden**, was auf eine inkohärente Umsetzung des Schengen-Besitzstands zurückzuführen ist. Diese Unterschiede beeinträchtigen die Harmonisierung und Kohärenz der Maßnahmen und **könnten sich letztlich auf das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums auswirken**.

Im Zuge der Evaluierungen **konnten zahlreiche wiederkehrende Mängel ermittelt und behoben werden**. Mehrere Mitgliedstaaten haben eine positive und proaktive Haltung zur Beseitigung der bei den Evaluierungen festgestellten Mängel eingenommen. In einigen Fällen begannen die Mitgliedstaaten mit der Arbeit an Abhilfemaßnahmen, noch bevor der Rat seine Empfehlungen angenommen hatte. Wenn in dem Bericht auf „schwerwiegende Mängel“ hingewiesen wurde, ließ sich bei *erneuten Ortsbesichtigungen* feststellen, dass die Mitgliedstaaten rasch Maßnahmen zur Behebung der schwerwiegendsten Mängel ergriffen haben. Dies bestätigt, dass die sorgfältige Überwachung der Verpflichtungen und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sowie ein rasches Handeln der Mitgliedstaaten für eine ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands von grundlegender Bedeutung sind.

Wiederkehrende Mängel und Bereiche mit Verbesserungsbedarf

- unvollständige oder nicht ordnungsgemäße Übernahme, Umsetzung und Anwendung des einschlägigen Schengen-Besitzstands
- unzureichende personelle Ausstattung oder nicht sachgemäße Qualifikationen und/oder Schulungen
- unterschiedliche und uneinheitliche nationale Verfahrensweisen aufgrund einer inkohärenten Umsetzung des Schengen-Besitzstands
- fragmentierte Verwaltungsstrukturen mit unzureichender Koordinierung und

¹⁴ ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1.

¹⁵ Siehe Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143).

Integration der verschiedenen Behörden

- praktische, technologische und regulatorische Hindernisse für die Zusammenarbeit im Schengen-Raum

Die Erkenntnisse aus den Evaluierungen dienten in den letzten Jahren als **Grundlage für die Stärkung der einschlägigen Maßnahmen der EU** und leisteten einen **wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands** und zur Gewährleistung seiner ordnungsgemäßen und stärker harmonisierten Umsetzung. Sie wurden zur Ausarbeitung der Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr¹⁶ herangezogen und bei der Neufassung der Rückführungsrichtlinie und der Überarbeitung des Rückkehr-Handbuchs¹⁷ berücksichtigt. Die Erkenntnisse wurden umfassend für Legislativvorschläge im Bereich der Visumpolitik und zur Verbesserung des Visa-Handbuchs genutzt. Und sie spielten sowohl für die Verbesserung des Rechtsrahmens des Schengener Informationssystems als auch für die Änderung des Schengener Grenzkodexes, mit dem die Verpflichtung zu systematischen Kontrollen eingeführt wurde, eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für das integrierte Grenzmanagement in die Gestaltung des mehrjährigen Zyklus für europäisches integriertes Grenzmanagement einfließen, der den strategischen Ansatz für das Grenzmanagement auf nationaler und europäischer Ebene konsolidieren soll.

3.2. Spezifische Ergebnisse für die einzelnen Politikbereiche

3.2.1. Außengrenzenmanagement

Ein reibungslos funktionierender Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen erfordert ein gemeinsames, einheitliches und hocheffizientes Außengrenzenmanagement. Mängel beim Außengrenzenmanagement eines Landes können sich auf alle Mitgliedstaaten auswirken und in der Folge das Funktionieren des Schengen-Raums gefährden. Evaluierungen des Außengrenzenmanagements sind somit ein Schlüsselement des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus.

Der **wichtigste Rechtsakt** zur Regelung dieses Bereichs ist der Schengener Grenzkodex¹⁸. In den letzten fünf Jahren wurden aufgrund der neuen Herausforderungen für die EU zusätzliche Initiativen zur Stärkung dieses Rechtsrahmens eingeführt, darunter der systematische Abgleich der Daten von EU-Bürgerinnen und Bürgern an den Außengrenzen mit einschlägigen Datenbanken¹⁹, eine neue Frontex-Verordnung im Jahr 2016²⁰ und deren Überarbeitung im Jahr 2019 unter Einbindung der EUROSUR-Verordnung²¹ sowie die

¹⁶ Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission (ABl. L 66 vom 11.3.2017, S. 15).

¹⁷ C(2017) 6505.

¹⁸ Verordnung (EU) 2016/399 (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1) in der geänderten Fassung.

¹⁹ Verordnung (EU) 2017/458 vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 1). Mit dieser Verordnung wurde der systematische Abgleich der Reisedokumente von Personen, die nach EU-Recht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, mit einschlägigen Datenbanken eingeführt.

²⁰ Verordnung (EU) 2016/1624 (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1). Aufgehoben im Jahr 2019 durch die Verordnung (EU) 2019/1896 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

²¹ Verordnung (EU) 1052/2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

schrittweise Entwicklung eines integrierten Systems für das Management der EU-Außengrenzen (integriertes Grenzmanagement).

Die Evaluierungen des Außengrenzenmanagements umfassen im Wesentlichen die folgenden Elemente: Außengrenzenkontrollen an See- und Flughäfen sowie an Landgrenzübergangsstellen, Überwachung der Außengrenzen, nationale Strategien und Konzepte für das europäische integrierte Grenzmanagement, Risikoanalysen, behördenübergreifende und internationale Zusammenarbeit, nationale Qualitätskontrollmechanismen, Kapazitäten für das Außengrenzenmanagement (Personal und Ausrüstung) sowie Infrastruktur.

Gemäß den Artikeln 21 und 29 des Schengener Grenzkodexes kann das Bestehen anhaltender schwerwiegender Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen, auf das in einem Schengen-Evaluierungsbericht hingewiesen wird, zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen führen. Diese Bestimmungen fanden im Zeitraum des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms einmal Anwendung. Bei einem unangekündigten Evaluierungsbesuch in einem Mitgliedstaat²² im Herbst 2015 wurden schwerwiegende Mängel beim Außengrenzenmanagement festgestellt, die das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen²³ insgesamt gefährden. Infolgedessen führten fünf Mitgliedstaaten gemeinsam wieder Kontrollen an den Binnengrenzen ein.²⁴ Der Rat nahm Empfehlungen zu den vom betreffenden Mitgliedstaat zu ergreifenden Maßnahmen an, und dieser legte einen Aktionsplan und Fortschrittsberichte entsprechend der SCH-EVAL-Verordnung vor.²⁵ Die 2016 durchgeführte Evaluierung ergab bereits, dass an der Behebung der schwerwiegenden Mängel gearbeitet wurde.

Auf der Grundlage der 42 Evaluierungen, die in Bezug auf das Außengrenzenmanagement durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass die **Mitgliedstaaten den Schengener Grenzkodex weitgehend angemessen umsetzen und die Außengrenzen im Einklang mit dem Besitzstand verwalten**. Ferner wurden durch die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzmanagementsystems bei der Harmonisierung der strategischen Ansätze der Mitgliedstaaten für das Außengrenzenmanagement entscheidende Fortschritte erzielt. Zwar wurden in vier Mitgliedstaaten²⁶ schwerwiegende Mängel festgestellt, doch haben diese Länder umgehend die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um die wichtigsten Mängel anzugehen. Gegenwärtig weist kein Mitgliedstaat schwerwiegende Mängel in diesem Bereich auf, in einigen wenigen Ländern bestehen jedoch nach wie vor spezifische Herausforderungen, die umgehend in Angriff genommen werden müssen. Trotz dieser positiven Elementen garantiert das Außengrenzenmanagement der Mitgliedstaaten noch kein einheitliches Niveau der Kontrollen an den EU-Außengrenzen, da die Verfahrensweisen und Ansätze für das Außengrenzenmanagement in mehreren Aspekten voneinander abweichen.

Dabei wurden einige **wiederkehrende Mängel** festgestellt. In verschiedenen Mitgliedstaaten ist die *strategische Planung* für das integrierte Grenzmanagement nicht angemessen, was zu einer eingeschränkten interinstitutionellen Zusammenarbeit, Kompetenzüberschneidungen zwischen verschiedenen Außengrenzenbehörden und einer unausgewogenen Mittelzuweisung

²² Griechenland.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989 des Rates (ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13).

²⁵ COM(2017) 570.

²⁶ Nicht nur in Griechenland, sondern auch in Spanien, Schweden und Island ergaben die Evaluierungen 2017 schwerwiegende Mängel hinsichtlich des Außengrenzenmanagements. In Schweden und in Island wurden im Jahr 2019 erneute Ortsbesichtigungen durchgeführt.

führt. Diese Mängel könnten die Effizienz des operativen Außengrenzenmanagements und die Reaktionsfähigkeit beeinträchtigen. Die Mitgliedstaaten verfolgen bei der Durchführung von *Risikoanalysen*, eines der wichtigsten Instrumente für das Außengrenzenmanagement, immer noch unterschiedliche Ansätze. Nicht alle Mitgliedstaaten führen eine umfassende Risikoanalyse auf der Grundlage des bestehenden harmonisierten gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (CIRAM) durch. Dieses Modell stellt sicher, dass in allen Mitgliedstaaten einheitliche, qualitativ hochwertige Risikoanalyseprodukte für das Außengrenzenmanagement und für Rückführungszwecke erstellt werden.

Obgleich die Qualität der Kontrollen an den Außengrenzen insgesamt gut ist, variiert sie immer noch in und zwischen den Mitgliedstaaten. In den meisten Ländern bestehen Herausforderungen in Bezug auf Ressourcen, Schulungen und operative Planung, wenn es darum geht, einheitliche und systematische Kontrollen an allen Außengrenzübergangsstellen sowie eine effiziente Überwachung der Außengrenzen zu gewährleisten. Dennoch ist es den meisten Mitgliedstaaten ungeachtet dieser Herausforderungen gelungen, die Qualität der Kontrollen an den Außengrenzen insgesamt aufrechtzuerhalten. Die durch die verschiedenen Informationssysteme generierten Vorabinformationen und die Ergebnisse der Risikoanalysen werden nicht effizient in die Kontrollverfahren an den Außengrenzen eingebunden. Die Evaluierungen haben ferner wiederkehrende Mängel bei der *Überwachung der Außengrenzen* und der *Lageerfassung* aufgezeigt. In einer Reihe von Mitgliedstaaten decken die Überwachungssysteme nicht die gesamte Außengrenze ab, und der Informationsaustausch zwischen den betreffenden Außengrenzenbehörden sowie die Umsetzung der EUROSUR-Verordnung sind begrenzt²⁷. Mutmaßliche *Grundrechtsverletzungen* in einigen Ländern geben Anlass zur Sorge und erfordern eine aufmerksame Überwachung.

Eine beträchtliche Anzahl der festgestellten Mängel wurde in den letzten fünf Jahren behoben, und die Kommission empfahl Polizeikontrollen sowie Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden innerhalb des Schengen-Raums als wirksame Alternativen zu Kontrollen an den Binnengrenzen²⁸. Nichtsdestotrotz und ungeachtet dieser Fortschritte beschlossen die Mitgliedstaaten mehrfach eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und beriefen sich dabei auf die Artikel 25 und 28 des Schengener Grenzkodexes, die die sofortige Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit gestatten. In jüngster Zeit wurde der Schengen-Raum durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie erneut auf die Probe gestellt. Vor diesem Hintergrund wurde die Kommission tätig, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine koordinierte Reaktion auf die Krise zu erarbeiten; unter anderem organisierte sie Videokonferenzen mit den Innenministern sowie Sitzungen der „COVID-19-Informationsgruppe – Inneres“, veröffentlichte Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen, „Green Lanes“ an den Grenzübergangsstellen und Erleichterungen für Grenzgänger²⁹ und legte einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über die vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen aus Drittstaaten in die EU³⁰ vor. Diese jüngsten Ereignisse haben erneut bestätigt, wie wichtig ein widerstandsfähigeres und effizienteres Schengen-Instrumentarium ist, wozu auch eine wirksamere Governance gehören sollte.

3.2.2. Gemeinsame Visumspolitik

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013(ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

Die gemeinsame Visumspolitik ist untrennbar mit dem Außengrenzenmanagement verbunden und verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele. Erstens ermöglicht sie den Mitgliedstaaten eine gründliche Bewertung von Migrations- und Sicherheitsaspekten im Zusammenhang mit Drittstaatsangehörigen, die ein Visum benötigen, um für kurze Aufenthalte (bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen) in den Schengen-Raum einzureisen. Zweitens bietet sie auch rechtliche Garantien für Antragsteller, um diesen ein effizientes und faires Visumverfahren zu gewährleisten und so den legalen Reiseverkehr und direkte persönliche Kontakte zu erleichtern.

Die wichtigsten Rechtsakte, die diesen Politikbereich regeln, sind der Visakodex³¹, der gemeinsame und harmonisierte Regeln für die Bearbeitung der Visumanträge vorgibt, die Verordnung über das Visa-Informationssystem (VIS)³² und die Visum-Verordnung (EU) 2018/1806³³.

Auf der Grundlage der 29 Evaluierungen, die im Zusammenhang mit der gemeinsamen Visumspolitik durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass **die Mitgliedstaaten die gemeinsame Visumspolitik weitgehend angemessen umsetzen und die Entscheidungen über die Erteilung oder Verweigerung von Visa insgesamt gut begründet sind.**

In zwei Mitgliedstaaten wurden in jüngster Zeit jedoch schwerwiegende Mängel festgestellt³⁴. Darüber hinaus weichen die Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten bei der Visumerteilung trotz eines gemeinsamen Rechtsrahmens noch immer in mehreren Aspekten voneinander ab. Konsularbedienstete betrachten Schengen-Visa mitunter noch immer als „nationale“ Visa. Der Wettbewerb zwischen den Staaten in „attraktiven Märkten“ sowie das „Visa-Shopping“ schwächen die Wahrnehmung des Schengen-Raums als einheitliches Reisegebiet.

In dieser Hinsicht wurden **wiederkehrende Mängel** festgestellt. Die Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten zur Festlegung der *Gültigkeitsdauer von Visa* und der vorzulegenden *Belege* unterscheiden sich trotz der von der Kommission angenommenen rechtsverbindlichen harmonisierten Listen nach wie vor voneinander. Die *Prüfung der Anträge* wurde nicht in allen Fällen für ausreichend gründlich befunden, insbesondere bei einer zentralen Entscheidungsfindung. In vielen Konsulaten wurde eine unzureichende *Schulung des Personals und Personalmangel* beobachtet, was dazu geführt hat, dass die Konsulate an einigen Standorten nicht in der Lage sind, die im Visakodex festgelegten Fristen einzuhalten. Der Einsatz von *externen Dienstleistern* ist gängige Praxis, doch die Überwachung ihrer Aktivitäten war nicht immer angemessen, und die Verträge und Verfahrensweisen entsprachen nicht immer den gesetzlichen Anforderungen. Ein weiterer wiederkehrender Mangel betraf die systematische Abnahme von *Fingerabdrücken*, selbst wenn die betreffenden Antragsteller in den vergangenen fünf Jahren bereits Fingerabdrücke abgegeben hatten. Ferner wurde festgestellt, dass die *Informationen für die Öffentlichkeit* über die Einreisevoraussetzungen und Antragsverfahren in einigen Fällen unvollständig oder veraltet waren.

Die Einführung des *Visa-Informationssystems (VIS)* – einer Datenbank, die den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Visumanträgen unterstützt – stellt einen erheblichen Fortschritt für das Visumverfahren dar. Das Potenzial des Systems kann jedoch aufgrund der

³¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

³² Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

³³ ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39.

³⁴ Bei der Evaluierung von Finnland im Jahr 2018 und der unangekündigten Evaluierung der Niederlande im Jahr 2019 traten schwerwiegende Mängel zutage.

manchmal unzureichenden Qualität der in das Visa-Informationssystem eingepflegten Daten, der Tatsache, dass die nationalen Fallbearbeitungssysteme nicht immer an die Arbeitsabläufe des Visakodexes und des Visa-Informationssystems angepasst sind, des Fehlens angemessener IT-Schulungen und der begrenzten Kenntnis bestimmter Funktionen des Systems nicht voll ausgeschöpft werden.

Eine beträchtliche Anzahl der festgestellten Mängel wurde in den letzten fünf Jahren behoben. Ferner werden mit den ab 2020 geltenden Änderungen des Visakodexes³⁵, die schnellere und klarere Verfahren für legal Reisende vorsehen³⁶, mehrere dieser Probleme angegangen und die einheitliche Durchführung der gemeinsamen Visumspolitik gestärkt.

3.2.3. Rückkehr/Rückführung

Ein faires und effizientes System für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist ein wesentlicher Bestandteil eines gut funktionierenden europäischen Asyl- und Migrationsmanagementsystems.

Die Rückführungsrichtlinie³⁷ ist der **wichtigste Rechtsakt** zur Regelung der Rückkehr; darin sind die gemeinsamen Normen und Verfahren für eine wirksame und faire Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger festgelegt. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum hinsichtlich der auf nationaler Ebene zu ergreifenden konkreten Umsetzungsmaßnahmen, was dazu führt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgen und unterschiedliche Systeme anwenden.

Die Rückführungsrichtlinie ist ein „hybrides Instrument“, da sie einerseits für die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, die die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Schengener Grenzkodex nicht oder nicht mehr erfüllen, und andererseits für Fälle gilt, in denen andere Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt oder die Niederlassung in diesem Mitgliedstaat nicht erfüllt sind. Insoweit sie auf Drittstaatsangehörige Anwendung findet, die die Einreisevoraussetzungen nach dem Schengener Grenzkodex nicht oder nicht mehr erfüllen, stellt die Rückführungsrichtlinie eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar.³⁸

Aus diesem Grund wurden mit dem neuen Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus auch Evaluierungen für den Bereich Rückkehr/Rückführung eingeführt, die sicherstellen sollen, dass die Vorschriften der Rückführungsrichtlinie von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt werden.³⁹

³⁵ Verordnung (EU) 2019/1155 (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 25).

³⁶ Insbesondere die Möglichkeit, Anträge bis zu sechs Monate, spätestens jedoch 15 Tage vor der Reise einzureichen, die Möglichkeit, das Antragsformular elektronisch auszufüllen und zu unterschreiben, und die Einführung eines harmonisierten Ansatzes für die Erteilung von Mehrfachvisa für regelmäßig Reisende mit „positiver Visum-Vorgesichte“ mit einer schrittweise ansteigenden Gültigkeitsdauer zwischen einem und fünf Jahren.

³⁷ Richtlinie 2008/115/EG (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

³⁸ Siehe Erwägungsgründe 25–30.

³⁹ Die Rückführungsrichtlinie ist für alle Mitgliedstaaten verbindlich; allerdings ist Irland gemäß dem Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand und dem Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die beide den Verträgen beigefügt sind, ausgenommen. Soweit die Richtlinie auf Drittstaatsangehörige Anwendung findet, die die Einreisevoraussetzungen nach dem Schengener Grenzkodex nicht oder nicht mehr erfüllen, beteiligt sich Dänemark gemäß Artikel 4 des den Verträgen beigefügten Protokolls Nr. 22 an der Richtlinie, und

Auf der Grundlage der 31 Evaluierungen, die im Zusammenhang mit der Rückkehr/Rückführung durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass die **entsprechenden Systeme der Mitgliedstaaten im Allgemeinen mit der Rückführungsrichtlinie in Einklang stehen**. Es wurden keine schwerwiegenden Mängel festgestellt. In einigen Ländern bestehen jedoch praktische und normative Hindernisse, die sich negativ auf die Vollstreckung von Rückführungen auswirken. Darüber hinaus haben die Evaluierungen in Mitgliedstaaten, die aufgrund der großen Zahl von illegal eingereisten und aufhältigen Drittstaatsangehörigen vor große Herausforderungen gestellt wurden, gezeigt, dass ihre Rückführungssysteme spezifische Mängel und strukturelle Schwächen aufweisen.

Es wurde eine Reihe von **wiederkehrenden Mängeln** festgestellt. Ein wesentliches Problem ist der *allgemeine Mangel an verlässlichen statistischen Informationen über Rückkehrmaßnahmen*, was die Bewertung der Wirksamkeit der nationalen Rückführungssysteme erschwert. Die Änderung der Verordnung zu Migrationsstatistiken⁴⁰ und die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr⁴¹ werden jedoch dazu beitragen, dieses Problem anzugehen.

Auch beim Erlass von *Rückkehrentscheidungen* werden unterschiedliche Ansätze verfolgt. Nicht alle Mitgliedstaaten erlassen nach einem negativen Bescheid über einen Asylantrag systematisch Rückkehrentscheidungen für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige. Darüber hinaus wird in einigen Rückkehrentscheidungen nicht eindeutig angegeben, dass der/die Drittstaatsangehörige nicht nur den betreffenden Mitgliedstaat, sondern auch die EU und den Schengen-Raum verlassen muss. Diese Unklarheit kann zu unerlaubten Bewegungen von einem Mitgliedstaat in einen anderen führen. Abweichende Verfahrensweisen bestehen außerdem in Bezug auf *Einreiseverbote*, insofern als diese nicht systematisch erlassen werden, wenn Drittstaatsangehörige der Verpflichtung zur Rückkehr innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise gemäß der Rückführungsrichtlinie nicht nachkommen.

In Bezug auf die *unterstützte freiwillige Rückkehr* haben die Evaluierungen gezeigt, dass irregulär aufhältige Migranten, die zur Ausreise bereit sind, besser unterstützt werden könnten, insbesondere indem sichergestellt wird, dass ein breiterer Personenkreis in die Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung einbezogen wird (z. B. indem der Anwendungsbereich nicht auf abgelehnte Asylbewerber oder Drittstaatsangehörige beschränkt wird, die ihre Aufenthaltsberechtigung in der EU verloren haben).

Mehrere Mitgliedstaaten ergreifen keine ausreichenden Maßnahmen, um die *Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen* zu gewährleisten. In einigen Ländern gibt es keinen Mechanismus für die systematische Nachverfolgung von Rückführungsmaßnahmen, oder der Mechanismus erfüllt nicht seinen Zweck. Häufig fehlen Maßnahmen zur systematischen Feststellung des Aufenthaltsorts von rückzuführenden Personen, mit denen die Flucht verhindert und die Befolung der Beschlüsse gewährleistet werden können. Nicht alle Mitgliedstaaten haben wirksame Systeme zur Überwachung von Rückführungen eingerichtet.

Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein sind auf der Grundlage der jeweiligen Übereinkommen, durch die sie bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, an die Richtlinie gebunden.

⁴⁰ Verordnung (EU) 2020/851 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 1).

⁴¹ Verordnung (EU) 2018/1860 (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1).

Der in Bezug auf *unbegleitete Minderjährige* verfolgte Ansatz ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die Ermittlung dauerhafter Lösungen unter Berücksichtigung aller verfügbaren Optionen, einschließlich der Rückführung in das Herkunftsland und der Zusammenführung mit Familienangehörigen in einem Drittstaat, ist ein wesentlicher Bestandteil einer auf dem Kindeswohl beruhenden Entscheidungsfindung, die jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten praktiziert wird. Infolgedessen wird die Rückführung bei der individuellen Beurteilung des Kindeswohls nicht als Möglichkeit geprüft.

In Bezug auf die *Inhaftnahme* wurden mehrere Probleme festgestellt. Die Verfügbarkeit und Nutzung wirksamer Alternativen zur Inhaftnahme ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Unzureichende Inhaftierungskapazitäten und die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten nicht alle in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeiten in Bezug auf die Dauer der Inhaftnahme nutzen, erhöhen die Fluchtgefahr und beeinträchtigen die Wirksamkeit des Rückführungssystems. Immer wieder treten Probleme bei der Gewährleistung angemessener materieller Haftbedingungen auf, unter anderem ein Mangel an angemessener Privatsphäre für die Inhaftierten und gefängnisartige Haftbedingungen, die dem administrativen Charakter des Freiheitsentzugs nicht vollständig entsprechen.

Die Umsetzung der Empfehlungen verlief bisher schleppend. Im Jahr 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vor⁴², der **gezielte Änderungen zur Maximierung der Wirksamkeit der EU-Rückführungspolitik enthält**, die gleichzeitig die Grundrechte der irregulär aufhältigen Migranten wahren und die Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gewährleisten. Die vorgeschlagene Neufassung stützt sich auf die im Rahmen der Evaluierungen gesammelten Informationen und geht mehrere der vorgenannten Schwachstellen an, z. B. mit der Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr einzuführen, und mit einer gemeinsamen Liste objektiver Kriterien, anhand deren zu bestimmen ist, ob Fluchtgefahr besteht. Darüber hinaus sieht der geänderte Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes⁴³ vor, dass bei Ablehnung eines Asylantrags unverzüglich eine Rückkehrentscheidung ergeht⁴⁴.

3.2.4. Polizeiliche Zusammenarbeit

Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 wurden als Ausgleichsmaßnahme für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen Bestimmungen zur Verstärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten eingeführt. Diese Bestimmungen betreffen die Zusammenarbeit zur Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, die operative Zusammenarbeit, z. B. die Möglichkeit, die Observation auszuweiten oder Straftäter über die Binnengrenzen hinweg zu verfolgen (sogenannte „Nacheile“), und den Austausch von Informationen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität oder von Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Der **Rechtsrahmen** für die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengen-Raum ist jedoch nach wie vor stärker fragmentiert als andere Aspekte des Schengen-Besitzstands und überlässt den Vertragsparteien große Flexibilität bei der Art und Weise der Umsetzung. Ein erheblicher Teil des Rahmens für die Zusammenarbeit beruht auf nicht verbindlichen Dokumenten des Rates, etwa bewährten Praktiken („Schengen-Katalog“) und Leitlinien. Darüber hinaus werden die

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

⁴⁴ Siehe Erwägungsgrund 31a und Artikel 35a.

zentralen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens hauptsächlich durch von den Mitgliedstaaten geschlossene bilaterale oder multilaterale Übereinkommen umgesetzt. Seit dem Jahr 1990 hat sich der EU-Rahmen für den Austausch von Informationen und den Zugang zu Daten zu Strafverfolgungszwecken kontinuierlich weiterentwickelt. Auch wenn ein Teil davon formell nicht zum Schengen-Besitzstand gehört, ist er doch eng damit verbunden. Aus diesem Grund wird bei den Evaluierungen auch die Umsetzung der Prümer Beschlüsse, der Europol-Verordnung und anderer nicht zu den Schengen-Vorschriften gehörender Rechtsinstrumente berücksichtigt. Dies ist bei der Bewertung der Frage hilfreich, inwiefern die Mitgliedstaaten die allgemeinen Anforderungen des Schengener Durchführungsübereinkommens in Bezug auf den Informationsaustausch erfüllen.

Auf der Grundlage der 27 Evaluierungen, die hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass die **Mitgliedstaaten im Allgemeinen den Schengen-Besitzstand im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit einhalten**. Es wurden keine schwerwiegenden Mängel und nur einige wenige Konformitätsmängel festgestellt, hauptsächlich im Bereich des Informationsaustauschs und insbesondere beim Zugang zum Visa-Informationssystem für Strafverfolgungszwecke.

Eine Reihe **wiederkehrender Mängel** verhindert jedoch die volle Ausschöpfung des Potenzials einiger der bestehenden Instrumente für die polizeiliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch. Die am dringendsten notwendig scheinenden Verbesserungen betrafen die *Verstärkung des Informationsaustauschs der Strafverfolgungsbehörden*, insbesondere im Hinblick auf die Funktionsweise der einzigen Anlaufstellen (SPOC)⁴⁵ in den Mitgliedstaaten und den mobilen Zugang zu polizeilichen Datenbanken für Polizeibeamte im Einsatz. Weitere wichtige Bereiche mit Verbesserungsbedarf betrafen die Entwicklung und den Austausch *strategischer Bedrohungsbewertungen und Risikoanalysen im Bereich der Kriminalität*, um ein besseres gemeinsames Vorgehen gegen grenzüberschreitende Kriminalität zu ermöglichen, sowie die Überarbeitung der von den Mitgliedstaaten geschlossenen *bilateralen oder multilateralen Übereinkommen* mit dem Ziel, die Möglichkeiten der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (insbesondere grenzüberschreitende Observation und Nacheile) zu erweitern und zu erleichtern.

3.2.5. Schengener Informationssystem (SIS)

Das Schengener Informationssystem ist eine wichtige Ausgleichsmaßnahme für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, da es die Sicherheitspolitik im gesamten Schengen-Raum wesentlich unterstützt. Das SIS ist ein IT-Großsystem, das sicherheitsrelevante Personen- und Sachfahndungsausschreibungen bereitstellt. Ferner unterstützt es die Kontrollen an den Außengrenzen sowie die Strafverfolgung und die justizielle Zusammenarbeit in ganz Europa.

Sein Anwendungsbereich ist in drei **Rechtsinstrumenten** festgelegt, welche die Zusammenarbeit bei Grenzkontrollen, die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und die

⁴⁵ Die SPOC ist die zentrale nationale Anlaufstelle für die internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung: Über eine einzige Telefonnummer und eine einzige E-Mail-Adresse können dort alle Anfragen zur internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung auf nationaler Ebene bearbeitet werden. In ein und derselben Verwaltungsstruktur sind die verschiedenen nationalen Büros oder Kontaktstellen für die verschiedenen Kooperationskanäle mit Vertretern aller Strafverfolgungsbehörden des Landes zusammengefasst. Siehe Leitlinien für eine einzige Anlaufstelle (SPOC) (Ratsdokument 10492/14 vom 13. Juni 2014)

Zusammenarbeit bei Kfz-Zulassungsbescheinigungen betreffen.⁴⁶ Die zweite Generation des SIS wurde am 9. April 2013 in 28 Mitgliedstaaten eingeführt, und derzeit sind 30 Mitgliedstaaten an das System angeschlossen⁴⁷. Am 28. November 2018 haben das Europäische Parlament und der Rat drei neue Verordnungen verabschiedet, durch die der Anwendungsbereich und die Funktionen des SIS in drei Phasen bis 2021 erweitert werden. Jeder Mitgliedstaat, der das SIS nutzt, ist für die Einrichtung, den Betrieb und die Wartung seines nationalen Systems verantwortlich und benennt ein nationales SIRENE-Büro⁴⁸, das für den Austausch aller zusätzlichen Informationen im Zusammenhang mit SIS-Ausschreibungen zuständig ist. Die EU-Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA) gewährleistet das Betriebsmanagement des Zentralsystems und der Kommunikationsinfrastruktur.

Auf der Grundlage der 32 Evaluierungen, die im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass die **Mitgliedstaaten das SIS im Allgemeinen wirksam und einheitlich umsetzen und nutzen**. Zwar waren in vier Mitgliedstaaten schwerwiegende Mängel bei der Umsetzung des SIS festgestellt worden⁴⁹, doch haben diese Länder aktiv an der Behebung der Mängel gearbeitet. In einem der Fälle hat sich die Situation allerdings nicht verbessert.

Bei den Evaluierungen traten bestimmte **wiederkehrende Mängel** zutage, wie die Tatsache, dass auf nationaler Ebene keine *technischen Hilfsmittel oder verbindlichen Verfahren* für das Hochladen von Fingerabdrücken und Lichtbildern zu den SIS-Ausschreibungen existieren, selbst wenn Fingerabdrücke und Lichtbilder verfügbar sind. Eine weitere wiederkehrende Feststellung betrifft einige der im Jahr 2013 mit der zweiten Generation des SIS eingeführte Funktionen, insbesondere die Tatsache, dass nicht alle in den SIS-Ausschreibungen enthaltenen Informationen *den Endnutzern angezeigt werden*. Ferner wurde festgestellt, dass die *SIRENE-Büros* aufgrund des verstärkten Austauschs zusätzlicher Informationen, der sich aus der umfangreichen Nutzung des Systems ergibt, oft an die Grenzen ihrer Kapazität gelangen. Die SIRENE-Büros verfügen nicht immer über ausreichende personelle und technische Ressourcen, einschließlich automatisierter und integrierter Hilfsmittel für die Arbeitsabläufe, um diese Informationen effektiv austauschen zu können. **Eine beträchtliche Anzahl der festgestellten Mängel wurde in den letzten fünf Jahren behoben.**

3.2.6. Datenschutz

Ein weiterer wichtiger Teil des Schengen-Besitzstands sind die Vorschriften zum Schutz von personenbezogenen Daten. Im Jahr 2016 betraf eine bedeutende Reform des EU-Datenschutzrechtsrahmens die Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger im digitalen

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4), Beschluss 2007/533/JI des Rates (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63) und Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 1).

⁴⁷ Zusätzlich zu den 26 Ländern des Schengen-Raums sind Bulgarien, Rumänien, das Vereinigte Königreich und Kroatien an das SIS angeschlossen, wobei die beiden letztgenannten Länder noch gewissen Beschränkungen unterliegen, was die Nutzung von Schengen-weiten SIS-Ausschreibungen zum Zweck von Einreise- oder Aufenthaltsverweigerungen für den Schengen-Raum betrifft.

⁴⁸ SIRENE steht für „Supplementary Information Request at the National Entries“ (Antrag auf Zusatzinformationen bei den nationalen Eingangsstellen).

⁴⁹ Schwerwiegende Mängel traten bei den Evaluierungen von Belgien im Jahr 2015, von Frankreich und Spanien im Jahr 2016 sowie im Vereinigten Königreich im Jahr 2017 zutage. In Belgien wurden im Jahr 2016 und in Frankreich im Jahr 2019 erneute Ortsbesichtigungen durchgeführt. Belgien, Frankreich und Spanien haben die Behebung aller schwerwiegenden Mängel allem Anschein nach in Angriff genommen.

Zeitalter. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)⁵⁰ und die Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung⁵¹ sind die **wichtigsten Rechtsakte** in diesem Bereich; sie gelten in Verbindung mit den spezifischen Datenschutzbestimmungen, die im Rahmen des Schengen-Besitzstands im Schengener Informationssystem (SIS) und im Visa-Informationssystem (VIS) festgelegt sind.

In diesen Evaluierungen wird bewertet, wie die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand insbesondere in Bezug auf das SIS und das VIS vor dem Hintergrund der Datenschutzanforderungen umsetzen und anwenden. Darunter fällt auch die Rolle der Datenschutzaufsichtsbehörden hinsichtlich der Überwachung der Behörden, die das SIS und das VIS verwalten und nutzen.

Auf der Grundlage der 29 Evaluierungen zum Datenschutz kann festgestellt werden, dass die **Mitgliedstaaten die einschlägigen Bestimmungen über das SIS und das VIS im Allgemeinen in Übereinstimmung mit den Datenschutzanforderungen umsetzen und anwenden**. Obwohl keine schwerwiegenden Mängel festgestellt wurden, gibt es nach wie vor eine Reihe von wiederkehrenden Problemen, die angegangen werden müssen/bereits angegangen werden.

Bei Evaluierungen, die nach Mai 2018 (Datum des Inkrafttretens des neuen Datenschutzrahmens) durchgeführt wurden, waren in einigen Ländern Verzögerungen bei der Umsetzung der DSGVO und/oder der Umsetzung der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung in nationales Recht sowie bei der entsprechenden Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften bezüglich des SIS und des VIS festzustellen.

In einigen Mitgliedstaaten bestehen Mängel hinsichtlich der vollständigen *Unabhängigkeit* der Datenschutzaufsichtsbehörden, sodass die Regierung direkt oder indirekt auf die Arbeit dieser Behörden Einfluss nehmen kann. Einige dieser Probleme wurden im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Schengen-Evaluierungen und durch die Reform der nationalen Datenschutzgesetzgebung zur Umsetzung der DSGVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung gelöst. Einige Datenschutzaufsichtsbehörden verfügen ferner nicht über ausreichende personelle und finanzielle *Ressourcen*, um alle ihre Aufgaben im Zusammenhang mit dem SIS und dem VIS wahrzunehmen.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden häufigere und umfassendere *Inspektionen* durch die Datenschutzaufsichtsbehörden für notwendig erachtet, damit diese ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten des SIS II und des VIS erfüllen können. In einigen Fällen wurden die Fristen für die Durchführung der ersten Prüfung der Datenverarbeitungsvorgänge im SIS- und VIS-System nicht eingehalten.

Was die *Rechte der betroffenen Personen* in Bezug auf das SIS und das VIS betrifft, so wurde festgestellt, dass das Fehlen angemessener Informationen die wirksame Ausübung dieser Rechte behindert.

Die Frist für die Aufbewahrung der *Protokolle über die SIS- und VIS-Abfragen* entsprach in einigen Fällen nicht den Vorgaben im Schengen-Besitzstand. Häufig gab es keine proaktive Eigenkontrolle zur Einhaltung des Datenschutzes durch die für die Verarbeitung Verantwortlichen, unter anderem keine regelmäßige Überprüfung der Protokolle. Darüber hinaus sind die Aufgaben und Zuständigkeiten für die Verarbeitung personenbezogener Daten zwischen den verschiedenen Behörden, die am Verfahren für die Erteilung von Visa und der

⁵⁰ Verordnung (EU) 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

⁵¹ Richtlinie (EU) 2016/680 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

Verarbeitung der damit verbundenen Daten beteiligt sind, häufig nicht klar genug festgelegt. In Bezug auf die physischen, organisatorischen und IT-bezogenen Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit den VIS-Daten sind noch einige Verbesserungen erforderlich. Die Datenschutzbeauftragten sollten in einigen Fällen stärker in die Beaufsichtigung der Verarbeitung personenbezogener Daten im Schengen-Kontext eingebunden werden. Häufig gab es keine regelmäßigen und fortlaufenden Schulungen zum Thema Datenschutz und Datensicherheit für das gesamte Betriebspersonal mit Zugang zum SIS II.

In Bezug auf die Feststellungen und Empfehlungen ergreifen die Mitgliedstaaten im Allgemeinen die erforderlichen Folgemaßnahmen. Insgesamt wurden zwar einige Fortschritte bei der Beseitigung der Mängel erzielt, die Umsetzung der Empfehlungen erfolgte bislang jedoch nur langsam.

4. DIE FUNKTIONSWEISE DES SCHENGEN-EVALUIIERUNGS- UND -ÜBERWACHUNGSMECHANISMUS IM RAHMEN DES ERSTEN MEHRJAHRESPROGRAMMS

4.1. Festgestellte Schwachstellen

In den letzten fünf Jahren hat der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus zu wesentlichen Verbesserungen bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands in der EU geführt und bereits bewiesen, dass er das effiziente Funktionieren des Schengen-Raums wirksam unterstützt. Dennoch ließen die Erkenntnisse aus dem ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramm (2015–2019) auf eine Reihe von Mängeln schließen, die das volle Potenzial des Mechanismus beeinträchtigt haben. Sowohl das Europäische Parlament – in seinem Bericht aus dem Jahr 2017⁵² – als auch die Mitgliedstaaten – im Rahmen der vom finnischen EU-Ratsvorsitz im Jahr 2019 eingeleiteten Konsultation⁵³ – sind zu dem Schluss gelangt, dass bestimmte Aspekte des Mechanismus überdacht werden müssen. Es ist daher wichtig, die während des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms gewonnenen Erkenntnisse zu nutzen, um zu bewerten, wie der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus, auch unter dem Gesichtspunkt der Ressourcen, effizienter gestaltet werden könnte.

Eine der wichtigsten Schwachstellen ist die übermäßig lange Dauer der ersten Phase des Evaluierungsprozesses (Annahme des Berichts und der Empfehlungen), die sich erheblich auf die rasche und wirksame Beseitigung von Mängeln auswirkte. In 25 % der Fälle dauerte diese Phase über ein Jahr und in zwölf Fällen mehr als 18 Monate, wobei die Phase dann besonders lange dauerte, wenn das Evaluierungsteam „schwerwiegende Mängel“ feststellte (eine Feststellung, die im Grunde schnellere Folgemaßnahmen bewirken sollte). Im Durchschnitt benötigte die Kommission etwa zehn Monate, um einen Evaluierungsbericht anzunehmen, und der Rat benötigte weitere zweieinhalb Monate, um die Empfehlungen anzunehmen, aus denen sich für die Mitgliedstaaten die Frist für die Vorlage eines Aktionsplans zur Beseitigung der Mängel ergibt.

Die Entsendung von Sachverständigen durch die Mitgliedstaaten entsprach nicht immer dem Bedarf. Die Zahl der verfügbaren Sachverständigen reichte bisweilen nicht aus, um den Bedürfnissen der laufenden Evaluierungen gerecht zu werden. Bei Evaluierungen, die den

⁵² Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums (2017/2256(INI)).

⁵³ Ratsdokument 13244/2019.

Datenschutz und die Visumspolitik betrafen, bestanden die Teams manchmal nur aus vier oder fünf Sachverständigen (die optimale Anzahl liegt bei acht), da die Länder nicht genügend Personen nominiert hatten. Außerdem verfügten die Sachverständigen nicht immer über das erforderliche Profil oder ausreichende Erfahrung in den entsprechenden Politikbereichen. Ferner war ein auffälliges geografisches Ungleichgewicht zu verzeichnen. Im Laufe der fünf Jahre wurde ein Drittel aller Sachverständigen von nur fünf Ländern benannt.

Die unangekündigten Ortsbesichtigungen erwiesen sich als weniger effektiv als erwartet. Derzeit wird das jährliche Evaluierungsprogramm für unangekündigte Ortsbesichtigungen im Jahr vor der Durchführung der Besuche auf der Grundlage einer Risikoanalyse, die ein Jahr vor der Besichtigung abgeschlossen wird, festgelegt. Diese Vorgehensweise machte es unmöglich, schnell auf neue Herausforderungen zu reagieren. Dass die Aufforderung zur Benennung von Sachverständigen zwei Wochen vor der Besichtigung ergehen und der betreffende Mitgliedstaat 24 Stunden vorher informiert werden musste, beeinträchtigte den Zweck der unangekündigten Ortsbesichtigungen, gewährleistete aber gleichzeitig auch die reibungslose Organisation der Evaluierung.

Die Aktionspläne wurden allgemein langsam weiterverfolgt und umgesetzt, und die Fortschritte weder umfassend noch konsequent überwacht. Seit 2015 wurden etwa 201 Evaluierungen durchgeführt, und trotz erheblicher Fortschritte wurden im Durchschnitt etwa 25 % der Aktionspläne erst nach 2,25 Jahren abgeschlossen. Im Allgemeinen lag der Schwerpunkt der Evaluierungen in den Mitgliedstaaten nicht auf der wirksamen und kohärenten Umsetzung der zentralen Elemente in jedem spezifischen Politikbereich des Schengen-Besitzstands, die für die Gewährleistung eines reibungslos funktionierenden Schengen-Raums entscheidend sind. Daher waren auch die Empfehlungen zu stark auf sehr zahlreiche und spezifische Details und nicht auf die zentralen Elemente des Schengen-Besitzstands ausgerichtet und enthielten keinen klaren Zeitplan für die Umsetzung. Darüber hinaus wurde **kein ausreichender Gebrauch von thematischen Evaluierungen gemacht**, die es ermöglichen würden, mehrere oder alle Mitgliedstaaten gleichzeitig unter einem bestimmten Schengen-Aspekt zu evaluieren und Entwicklungen und gemeinsame Mängel sowie bewährte Verfahren aufzuzeigen. Des Weiteren **verursachen** die derzeitigen **SCH-EVAL-Berichtspflichten** **einen erheblichen Verwaltungsaufwand** sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten. Alle diese Elemente zusammengenommen führten dazu, dass eine umfassende und konsequente Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne nicht möglich war.

Die Empfehlungen haben sich nicht als ausreichend wirksames Instrument erwiesen, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten rasch Maßnahmen ergreifen. Im Allgemeinen wurden die Ergebnisse der Evaluierungen und die damit zusammenhängenden, von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen im Ständigen Ausschuss Schengener Durchführungsübereinkommen kaum erörtert, was zum Teil auf die zu detaillierten und spezifischen Evaluierungen zurückzuführen war. Letztendlich hat die Tatsache, dass die Empfehlungen vom Rat angenommen werden, nicht den erwarteten Gruppendruck erzeugt, um einen hohen Standard bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu gewährleisten. **Das System hat auch keine nennenswerten politischen Debatten über den Stand des Schengen-Besitzstands** in anderen relevanten Foren **bewirkt**, und auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments war eher unregelmäßig.

Die Bewertung der Achtung der **Grundrechte** bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands war nicht ausreichend in den Evaluierungsmechanismus integriert.

4.2. Mögliche operative Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus

4.2.1. Schnellere, gezieltere und stärker strategisch orientierte Evaluierungen

Alle Beteiligten müssen ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um ihre jeweiligen Aufgaben während des Evaluierungsprozesses zügig zu erfüllen. Eine Vereinfachung der internen **Arbeitsabläufe** in Verbindung mit **Referenzwerten** sollte dazu beitragen, die Zeit für die Durchführung von Evaluierungen zu verkürzen.

Mit dem Abschluss des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms konnten sich die Kommission und der Rat einen guten Überblick über die Lage in allen Mitgliedstaaten verschaffen. Ohne die Qualität des derzeitigen Verfahrens zu beeinträchtigen, könnten die Evaluierungen auf der Grundlage der Ergebnisse früherer Evaluierungen bedarfsgerechter gestaltet werden. Wie von den Mitgliedstaaten hervorgehoben wurde, besteht noch Verbesserungsbedarf hinsichtlich der **Qualität der Berichte und der Empfehlungen** sowie hinsichtlich einer größeren Kohärenz der Evaluierungen in den verschiedenen Politikbereichen. Mängel bestehen sowohl länderübergreifend als auch innerhalb von Politikbereichen. Die derzeit zur Durchführung von Evaluierungen verwendeten **Checklisten** könnten überarbeitet werden, um den Schwerpunkt auf die wichtigsten Elemente zu legen, die den Schengen-Raum als Ganzes betreffen.

Die verfügbaren Analyseinstrumente müssen stärker strategisch ausgerichtet und rationeller eingesetzt werden. Thematische Evaluierungen könnten systematisch eingesetzt werden, um die Umsetzung wichtiger Gesetzesänderungen zu bewerten, sobald diese in Kraft treten. Ferner ist es wichtig, dass bei Bedarf schnell unangekündigte Ortsbesichtigungen organisiert werden können. Die **Verbesserung der Synergien und der Zusammenarbeit** mit anderen Beteiligten und Evaluierungsmechanismen ist von entscheidender Bedeutung. Insbesondere sollte die Rolle der EU-Agenturen (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der nationalen Qualitätskontrollmechanismen verstärkt werden. Dies könnte durch eine umfassendere Beteiligung der Agenturen an den Evaluierungen und durch die Einrichtung eines regelmäßigeren und systematischeren Informationsaustauschs zwischen ihnen und der Kommission erreicht werden. Es ist besonders wichtig, dass die Synergien mit den von Frontex erstellten Schwachstellenbeurteilungen verstärkt werden und dass die FRA und Europol gezieltere Risikoanalysen entwickeln, die es ermöglichen, die Evaluierungen besser zu konzipieren.

Ferner muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten **für alle Politikbereiche eine ausreichende Anzahl qualifizierter Sachverständiger benennen**. In dieser Hinsicht könnte in Erwägung gezogen werden, einen Mechanismus zur besseren Koordinierung der Benennung von Sachverständigen für alle Schengen-Evaluierungen einzurichten. Die Kommission wird die bestehenden Schulungspläne aktualisieren und Schulungen zur Visumspolitik vorsehen. Ferner könnten regelmäßige Auffrischungskurse angeboten werden.

Schließlich muss bei der Evaluierung und den Folgemaßnahmen der Achtung der **Grundrechte** bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es sollte geprüft werden, wie die Grundrechte besser in die Evaluierung einbezogen werden können. Eine Aktualisierung der derzeitigen Checklisten zur besseren Einbeziehung von Grundrechtsfragen, eine stärkere Beteiligung der Agentur für Grundrechte an den Evaluierungen und eine breitere Anwendung ihrer Leitlinien könnten in dieser Hinsicht von Nutzen sein.

4.2.2. Schnellere und effizientere Umsetzung der Empfehlungen

Eine Straffung der Empfehlungen würde die Ausarbeitung wirksamer Aktionspläne und deren rasche Umsetzung erleichtern. Die **Schengen-Kataloge und -Handbücher** in den

einschlägigen Politikbereichen sind ein wichtiges Instrument, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der spezifischen SCH-EVAL-Empfehlungen berücksichtigen sollten. Sie müssen regelmäßig aktualisiert und weiterentwickelt werden. **Bewährte Verfahren**, auf die in den Evaluierungsberichten verwiesen wird, sollten unter den Mitgliedstaaten ausgetauscht und bei der Umsetzung der Empfehlungen verwendet werden. Entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs⁵⁴ könnte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, **Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen** festzulegen.

Eine weitere wichtige Möglichkeit zur Erleichterung der raschen Umsetzung der Empfehlungen ist die Bereitstellung der **erforderlichen finanziellen Unterstützung**. Im Rahmen des vorgeschlagenen mehrjährigen Finanzrahmens⁵⁵ und des vorgeschlagenen Instruments für Grenzmanagement und Visa⁵⁶ wurde die Verbindung zwischen dem Evaluierungsmechanismus und der Festlegung nationaler Prioritäten beibehalten. Die vorgeschlagene verstärkte *thematische Komponente* eröffnet mehr Flexibilität bei der Reaktion auf Mängel, die dringend behoben werden müssen, insbesondere bei vorrangigen Maßnahmen zur sofortigen Umsetzung. Um die Umwidmung von Mitteln und die Bestimmung eines möglichen zusätzlichen Finanzierungsbedarfs weiter zu erleichtern, könnten die Länder in den Aktionsplänen systematisch eine detaillierte Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Abhilfemaßnahmen vorlegen.

Um den Gruppendruck zu erhöhen, müssen die festgestellten Mängel zudem auf politischer Ebene ausreichend kommuniziert werden. Die derzeitige Verordnung sieht **jährliche Berichte** der Kommission vor, die Gelegenheit bieten, den Sachstand in Bezug auf den Schengen-Raum darzustellen, bewährte Verfahren zu verbreiten und das politische Bewusstsein zu stärken, indem sie die Erörterung der gemeinsamen Herausforderungen auf politischer Ebene ermöglichen.

Wirksame und rechtzeitige Folgemaßnahmen zur Behebung der im Rahmen des Mechanismus festgestellten Mängel sind unverzichtbar für die Glaubwürdigkeit des gesamten Evaluierungs- und Überwachungsverfahrens und dafür, dass es sein Potenzial voll ausschöpfen kann. Für die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Schengen-Raums ist dies letztlich entscheidend. Die Praxis hat gezeigt, dass manche Mitgliedstaaten es in einigen Fällen fortwährend versäumt haben, die Empfehlungen des Rates umzusetzen und die festgestellten Mängel anzugehen. Für derartige Fälle wird eine systematischere Überwachung durch die Kommission, auch durch **Vertragsverletzungsverfahren**, in Betracht gezogen.

Mögliche operative Maßnahmen zur Verbesserung des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus:

- Vereinfachung der internen Arbeitsabläufe und Festlegung von Referenzwerten zur Verkürzung der Fristen
- Entwicklung neuer Schulungsprogramme im Bereich der Visumspolitik und Ausbau der bestehenden Programme, um die Teilnahme zu fördern und zu verbessern
- Aktualisierung der Checklisten, um den Schwerpunkt auf die wichtigsten Elemente zu legen, die den Schengen-Raum als Ganzes betreffen

⁵⁴ „EU-Informationssysteme zur Unterstützung der Grenzkontrolle: insgesamt wirkungsvoll, doch unzureichender Fokus auf aktuellen und vollständigen Daten“, Sonderbericht Nr. 20/2019.

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

- stärker strategisch ausgerichtete Nutzung von unangekündigten Evaluierungen und thematischen Evaluierungen
- Verbesserung der Synergien und der Zusammenarbeit mit EU-Agenturen und nationalen Qualitätskontrollmechanismen
- weitere Vereinfachung der Berichte und Neuausrichtung der Empfehlungen
- Ausarbeitung und Aktualisierung von Katalogen bewährter Verfahren
- Annahme des Jahresberichts, um die politische Debatte zu erleichtern

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass es für die volle Wirksamkeit des Mechanismus in der Zukunft unerlässlich ist, neben diesen operativen Verbesserungen auch Änderungen der Rechtsvorschriften vorzunehmen, die mehr Klarheit schaffen und die bestehenden Regeln und Verfahren stärken. Diese Elemente werden Teil des Reflexionsprozesses sein, der mit dem ersten Schengen-Forum am 30. November beginnen und in einen Vorschlag für die Überarbeitung des Mechanismus münden wird, den die Kommission im nächsten Jahr vorzulegen beabsichtigt.

5. FAZIT

Die Entwicklung des Schengen-Raums ist eines der wichtigsten Mittel zur Stärkung der Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger und zur Förderung und Entwicklung des Binnenmarkts. Seit 2015 steht der Schengen-Raum unter Druck. Mehrere Terroranschläge, die Ankunft einer großen Zahl irregulärer Migranten an den EU-Außengrenzen infolge der Flüchtlingskrise von 2015 und zuletzt der Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen geführt, von denen einige auch heute noch in Kraft sind. Seit 2016 hat die Kommission immer wieder darauf hingewiesen, dass Kontrollen an den Binnengrenzen die derzeitigen Herausforderungen nicht lösen, sondern mit erheblichen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kosten für die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten verbunden sind.

Der Schengen-Besitzstand umfasst eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen, die das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen kompensieren und ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Außengrenzenmanagement, Ausgleichsmaßnahmen (wie eine effiziente Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, eine wirksame Visum- und Rückkehrpolitik und ein umfassendes Schengener Informationssystem) sowie der robuste Überwachungsmechanismus bilden die drei wesentlichen Säulen des Schengen-Systems. Die Stabilität dieser komplexen Architektur hängt von der Stärke jeder einzelnen Säule sowie von deren Stimmigkeit und Abstimmung ab.

Die seit 2015 aufgetretenen Herausforderungen haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten dem Schengen-System nicht ausreichend vertrauen, und bestätigt, wie wichtig eine starke Koordinierung innerhalb des Schengen-Raums ist und dass dessen Governance gestärkt werden muss, um diese Herausforderungen wirksam anzugehen.

Ein effizienter Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Vertrauen zu schaffen und eine bessere und kohärente Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu gewährleisten, und folglich für einen reibungslos funktionierenden Schengen-Raum. Der zusätzliche Nutzen und die Notwendigkeit eines Mechanismus zur Evaluierung und Überwachung des Schengen-Besitzstands wird vom Rat anerkannt, der die Auffassung vertrat, dass der Evaluierungsprozess neben der Erfüllung seiner Kernaufgabe, der Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands, in den meisten Mitgliedstaaten weitere Vorteile bewirkt hat, unter anderem durch die Stärkung der nationalen Koordinierung, die Verbesserung des Fachwissens und des

Austauschs über die an den Evaluierungen teilnehmenden Sachverständigen sowie die Berücksichtigung von Empfehlungen in nationalen Plänen und Strategien.⁵⁷ Auch das Europäische Parlament „hält den erneuerten Schengen-Evaluierungsmechanismus für sehr wertvoll, weil er Transparenz, gegenseitiges Vertrauen und Rechenschaftspflicht zwischen den Mitgliedstaaten fördert, indem die Art und Weise, in der diese die unterschiedlichen Bereiche des Schengen-Besitzstands umsetzen, überwacht wird“.⁵⁸

Der Mechanismus hat bereits spürbare Verbesserungen erbracht. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierungen, die in den letzten fünf Jahren von Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten in der Praxis durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass schwerwiegende Mängel umgehend in Angriff genommen worden sind. Die Mitgliedstaaten setzen den Schengen-Besitzstand insgesamt adäquat um. Allerdings gibt es in den Mitgliedstaaten immer noch Mängel und viele unterschiedliche Verfahrensweisen, die sich letztlich auf die Integrität und das Funktionieren des Schengen-Raums auswirken könnten. Das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums wird entscheidend davon abhängen, ob es in den kommenden Jahren gelingt, ein höheres Maß an Harmonisierung zu erreichen.

Der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus wird in dieser Hinsicht weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Dennoch haben die im Rahmen des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms gewonnenen Erfahrungen eine Reihe von Schwachstellen offenbart, die verhindern, dass der Mechanismus so effektiv arbeitet, wie er könnte und sollte. Angesichts der Bedeutung des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus in der Architektur der Schengen-Governance ist es unerlässlich, Maßnahmen zu ergreifen, um die oben genannten Schwachstellen zu beheben und die Wirksamkeit des Mechanismus zu verbessern. Einige davon könnten bereits auf operativer Ebene angegangen werden, einige andere erfordern außerdem Änderungen der Rechtsvorschriften.

Ferner ist ein regelmäßigerer und stärker strukturierter politischer Dialog zwischen den am Funktionieren des Schengen-Raums beteiligten Akteuren unerlässlich. Die Kommission hat das Schengen-Forum eingerichtet, um durch eine vertiefte politische Debatte über die zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen notwendigen Maßnahmen eine konkretere Zusammenarbeit in der Frage herbeizuführen, wie der Schengen-Raum gestärkt und resilenter gemacht werden kann. Eine verstärkte Verbreitung von Informationen über die Ergebnisse der Evaluierungen und die Umsetzung der Empfehlungen würden diese politische Debatte erleichtern.

Wie in der gemeinsamen Erklärung der EU-Innenminister vom 13. November 2020 betont wurde, erfordert ein reibungslos funktionierender Schengen-Raum ein modernes und effizientes Außengrenzenmanagement sowie solide Ausgleichsmaßnahmen, die ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass bei der politischen Debatte umfassend auf alle Elemente der komplexen Architektur eingegangen wird, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums unterstützen. Die Mängel sollten nicht isoliert betrachtet werden, sondern in ihrem Zusammenspiel mit anderen vom Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus abgedeckten Bereichen und im Hinblick auf den potenziellen Schaden, den sie dem Schengen-Raum insgesamt zufügen können.

⁵⁷ Ratsdokument 13244/19, Nummer 1.7.

⁵⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums (2017/2256(INI), Nummer 7).

In diesem Bericht werden mögliche operative Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Schwachstellen aufgezeigt. Weiter wird festgehalten, dass auch geprüft werden muss, welche Änderungen an Rechtsvorschriften erforderlich sind, damit der Evaluierungsmechanismus seinen Zweck vollkommen erfüllt. Die Debatte im Schengen-Forum am 30. November 2020 sollte in eine Schengen-Strategie münden, die die Kommission im Jahr 2021 zu verabschieden beabsichtigt. Diese Strategie soll auch eine Überprüfung des Schengen-Evaluierungsmechanismus umfassen, um sicherzustellen, dass dieser sein volles Potenzial als Instrument zur Bewertung der Funktionsweise des Schengen-Raums entfalten kann, und um zu gewährleisten, dass Verbesserungen effektiv umgesetzt werden.