



Brüssel, den 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Rates

**über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und
Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-
Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Zusammenfassung			
Folgenabschätzung	zur	Überarbeitung	des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus
A. Handlungsbedarf			
Warum? Um welche Problematik geht es?			
<p>Der Schengen-Raum ist eine der bedeutendsten Errungenschaften der europäischen Integration. Es handelt sich um ein Gebiet, in dem sich mehr als 420 Mio. Menschen ohne Kontrollen an den Binnengrenzen frei bewegen und Waren und Dienstleistungen frei zirkulieren können. Der Schengen-Raum trägt zum Funktionieren des Binnenmarktes bei und seine Schaffung hat der europäischen Gesellschaft soziale und wirtschaftliche Vorteile gebracht.¹</p> <p>Das gute Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen hängt davon ab, dass die Mitgliedstaaten² den Schengen-Rechtsrahmen wirksam und effizient anwenden. Es sind gemeinsame Anstrengungen erforderlich, um ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten. Die Instabilität in der europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus, die Flüchtlingskrise von 2015 und ihre Folgen, die COVID-19-Pandemie und die anhaltende Bedrohung durch den Terrorismus haben dazu geführt, dass einige Mitgliedstaaten wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt haben. In einigen Fällen wurden die Kontrollen seit 2015 mehrmals verlängert. Diese Entwicklungen haben verdeutlicht, dass das Funktionieren des Schengen-Raums und die für das Funktionieren des Schengen-Raums verfügbaren Instrumente, einschließlich des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus, verbessert werden müssen. Im Rahmen dieses Mechanismus wird die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten geprüft und überwacht; er stellt eine Ergänzung zu den beiden anderen Säulen dar, die die Schengen-Governance bilden. Zu den anderen beiden Säulen gehören die Maßnahmen an den Außengrenzen (Außengrenzenmanagement) und die Ausgleichsmaßnahmen (gemeinsame Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Rückkehrpolitik und Schengener Informationssystem). Der Mechanismus ist zwar ein technisches Instrument, aber mit ihm wird das Ziel verfolgt, den politischen Dialog über den Stand von Schengen zu fördern. Im ersten fünfjährigen Evaluierungszyklus wurde durch den Mechanismus jedoch nicht ausreichend Druck auf die Mitgliedstaaten, die Mängel zu beheben, ausgeübt, und er führte nicht zu umfassenden politischen Diskussionen über Schengen.</p> <p>Der Mechanismus hat zwar während des ersten fünfjährigen Evaluierungszyklus (2015–2019) seinen Mehrwert für das Funktionieren von Schengen unter Beweis gestellt, allerdings haben eine Reihe von Schwachstellen verhindert, dass der Mechanismus so wirksam funktionierte, wie er könnte und sollte, wodurch die Ausschöpfung seines vollen Potenzials untergraben wurde. Es gibt insbesondere drei miteinander verknüpfte Probleme, die sich aus Fehlern in der Konzeption des Mechanismus und seiner Umsetzung ergeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eine begrenzte strategische Ausrichtung und erhebliche Fragmentierung, wodurch ein Überblick über das Funktionieren des Schengen-Raums als Ganzes verhindert wird, der die politischen Debatten erleichtern würde, • die unzureichende Fähigkeit, neue Umstände, gesetzliche Entwicklungen und Trends zu erkennen, sich schnell daran anzupassen und darauf zu reagieren, insbesondere Grundrechtsverletzungen an den Außengrenzen, und • die langsame Annahme und Durchführung von Abhilfemaßnahmen und ein Peer-to-Peer-Ansatz, mit dem der erwartete Druck nicht ausgeübt wird. <p>Diese Probleme und die damit zusammenhängenden Treiber (die in der Folgenabschätzung ausführlich</p>			

¹ 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 vom 4.3.2016, S. 3).

² Abgesehen von den Mitgliedstaaten der Union umfasst der Schengen-Raum auch Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein (sogenannte „assozierte Schengen-Länder“). Irland ist nicht Teil des Raums ohne Binnengrenzen, wird den Schengen-Besitzstand jedoch ab dem 1. Januar 2021 teilweise anwenden. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern unterliegen dem Schengen-Besitzstand, jedoch wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen für diese Mitgliedstaaten noch nicht aufgehoben. Im Rahmen dieser Folgenabschätzung werden all diese Länder als Mitgliedstaaten bezeichnet.

dargelegt werden) beeinträchtigen das Funktionieren des Mechanismus und führen insgesamt dazu, dass die Widerstandsfähigkeit des Schengen-Raums untergraben wird.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Als Reaktion auf die jüngsten Herausforderungen kündigte die Kommission im neuen Migrations- und Asylpaket an, eine Strategie für die Zukunft von Schengen zu verabschieden, in der legislative und operative Initiativen kombiniert werden, mit denen ein stärkerer und widerstandsfähigerer Schengen-Raum geschaffen werden soll. Die Überarbeitung des Mechanismus ist eine solche Initiative. Mit dieser Initiative wird das **allgemeine Ziel** verfolgt, die Funktionsweise des Mechanismus zu verbessern, seine Effizienz zu steigern und den Überwachungsbereich der Schengen-Governance zu stärken. Der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus sollte in der Lage sein, die bedeutendsten Mängel rechtzeitig zu erkennen und rasch zu beheben; es sollte zudem möglich sein, Schlussfolgerungen zum Stand von Schengen zu ziehen, die Anlass zur politischen Diskussion geben. Als Reaktion auf die oben genannten Probleme sollen mit der Initiative die folgenden **spezifischen Ziele** verwirklicht werden:

- **Spezifisches Ziel 1:** Lücken schließen und die strategische Ausrichtung verstärken. Das erste spezifische Ziel ist in erster Linie mit dem ersten Problem verknüpft;
- **Spezifisches Ziel 2:** Straffung der Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten und Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse und Verfahren. Das zweite spezifische Ziel ist in erster Linie mit dem zweiten und dem dritten Problem verknüpft;
- **Spezifisches Ziel 3:** Verstärkte Umsetzung der Grundrechtsgarantien im Rahmen des Schengen-Besitzstands. Das dritte spezifische Ziel ist mit dem zweiten Problem verknüpft;
- **Spezifisches Ziel 4:** Optimierung der Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Beteiligung der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie Synergien mit anderen Instrumenten. Das vierte spezifische Ziel ist in erster Linie mit dem ersten und dem zweiten Problem verknüpft.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Der **EU-Mehrwert** der Initiative entsteht dadurch, dass das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt wird, damit alle Bestimmungen des Schengen-Besitzstands ordnungsgemäß und angemessen angewendet werden. Auf Unionsebene koordinierte Evaluierungen ermöglichen einen Vergleich der Anwendungspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten und eine Bewertung der kombinierten Auswirkungen der Anwendung in verschiedenen Mitgliedstaaten. Dadurch ist es ferner möglich, Mängel zu identifizieren, die sich aus Asymmetrien und Abweichungen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands ergeben und die die Integrität des Schengen-Raums gefährden könnten. Der aus dem Mechanismus resultierende Druck unter den Mitgliedstaaten kann einen zusätzlichen Anreiz für die ordnungsgemäße Anwendung der Schengen-Vorschriften schaffen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Die Kommission hat auf der Grundlage der Empfehlungen aller Interessenträger und der Fünfjahresüberprüfung der Durchführung der geltenden Verordnung eine Reihe gesetzgeberischer und sonstiger politischer Optionen ausgearbeitet. Nach einer Vorauswahl, bei der einige Optionen verworfen wurden, wurden die folgenden **politischen Optionen** als Alternative zur Ausgangssituation in allen Einzelheiten bewertet:

- **Option 1** – Diese Option besteht aus **operativen Änderungen**, durch die der Umfang der Evaluierungen angepasst, aber die derzeitige Fragmentierung der Politikbereiche beibehalten wird (um Problem 1 anzugehen und das spezifische Ziel 1 zu erreichen), der Evaluierungsprozess unter Beibehaltung der derzeitigen Verfahren für die Beschlussfassung und für Folgemaßnahmen beschleunigt wird (Probleme 2 und 3 sowie Ziel 2), die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union besser einbezogen werden (Probleme 1 und 2 und Ziel 4) und die Grundrechte verstärkt evaluiert werden (Problem 2 und Ziel 3).
- **Option 2** – Auf der Grundlage der operativen Änderungen (nach Option 1) werden bei dieser Option **gezielte Gesetzesänderungen** vorgeschlagen, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Sie schafft Flexibilität in Bezug auf die evaluierten Bereiche und Akteure sowie die Programmplanung (Problem 1 und Ziel 1). Sie vereinfacht die Verfahren und Verpflichtungen und sorgt für einen klaren Zeitplan für alle beteiligten Akteure, wobei das institutionelle Gleichgewicht erhalten bleibt (Probleme 2 und 3 sowie Ziel 2). Sie ermöglicht Flexibilität bei der Stärke des Evaluierungsteams und verbessert die Koordinierung mit Stellen und Agenturen der Union (Probleme 1 und 2 und Ziel 4). Darüber hinaus wird die Rechtssicherheit in

Bezug auf die für die Evaluierung der Grundrechte relevanten Elemente erhöht und deren allgemeine und politische Bedeutung hervorgehoben (Problem 2 und Ziel 3).

- **Option 3** – Bei dieser Option werden **ehrgeizige Gesetzesänderungen** vorgeschlagen, um die in den Optionen 1 und 2 vorgeschlagenen Maßnahmen zu übernehmen und sie mit zusätzlichen Änderungen an der Gestaltung und Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus zu kombinieren. Mit dieser Option wird der Anwendungsbereich des Mechanismus auf gezielte Bereiche jenseits des Schengen-Besitzstands ausgeweitet, es werden umfassende Evaluierungen eingeführt, die nicht nach Politikbereichen, sondern nach Mitgliedstaaten gegliedert sind und auf einer Risikoanalyse und einer Lageerfassung beruhen, die Laufzeit des Evaluierungszyklus wird auf sieben Jahre verlängert und es werden zusätzliche zweckmäßige Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente geschaffen (Probleme 1 und 2 und Ziel 1). Es werden Änderungen des institutionellen Gleichgewichts im Beschlussfassungsprozess (kombinierte Annahme von Evaluierungsberichten und Empfehlungen durch die Kommission, wobei die Aufgabe des Rates darin besteht, in politisch relevanten Fällen Empfehlungen anzunehmen, vor allem bei „schwerwiegenden Mängeln“, „erstmaligen Evaluierungen“ und „thematischen Evaluierungen“) und in Bezug auf Folgemaßnahmen vorgeschlagen und ein beschleunigtes Verfahren für schwerwiegende Mängel eingeführt (Problem 3 und Ziel 2). Das Verfahren zur Benennung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten wird geändert, auch durch die Schaffung eines Pools an Sachverständigen, und die Koordinierung mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und anderen Qualitätssicherungsmechanismen wird optimiert (Probleme 1 und 2 und Ziel 4); ferner werden spezifische Evaluierungen der Grundrechte eingeführt (Problem 2 und Ziel 3).
- **Option 4** – Bei dieser Option wird je nach Interventionsbereich und den angestrebten Zielen ein **kombinierter Ansatz** für die Maßnahmen vorgeschlagen, die im Rahmen der anderen Optionen genannt werden (die eher kumulativ als alternativ sind). Es wird vorgeschlagen, den derzeitigen Anwendungsbereich, der sämtliche Aspekte des Schengen-Besitzstands abdeckt, beizubehalten, gleichzeitig aber die vorrangigen Politikbereiche an die neuen Gegebenheiten und Akteure mit einer flexibleren Programmplanung anzupassen (nach Option 2; Bewältigung von Problem 1 und Erreichung von Ziel 1) und den Evaluierungszyklus auf sieben Jahre zu verlängern (nach Option 3; Problem 1 und Ziel 1). Mit dieser Option wird das Spektrum der verfügbaren Instrumente erweitert und es werden die Kriterien und Bedingungen für deren Einsatz geklärt (nach Option 3; Probleme 1 und 2 und Ziel 1). Sie umfasst Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren (nach Option 2; Problem 3 und Ziel 2) sowie eine Änderung des Beschlussfassungsprozesses; ferner wird ein beschleunigtes Verfahren für Fälle mit schwerwiegenden Mängeln eingeführt (nach Option 3; Probleme 2 und 3 und Ziel 2). Bei dieser Option werden alle Maßnahmen, die im Rahmen der anderen Optionen vorgeschlagen wurden, kombiniert, um die Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten zu optimieren und eine verbesserte Einbeziehung der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sicherzustellen (Probleme 1 und 2 und Ziel 4). Mit Option 4 werden Änderungen eingeführt, mit denen die Rechtssicherheit in Bezug auf grundrechtsrelevante Elemente verbessert werden soll (wie bei Option 2; Problem 2 und Ziel 3).

Nach einer ausführlichen Bewertung und einem Vergleich der Auswirkungen aller politischen Optionen und unter Berücksichtigung der Empfehlungen der konsultierten Interessenträger ist die **bevorzugte politische Option** die Option 4. Die Option 4 wurde auf der Grundlage der folgenden Faktoren gewählt: Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen; Potenzial für Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands; realistische Beurteilung der Standpunkte der verschiedenen Interessenträger unter Berücksichtigung der praktischen und rechtlichen Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen. Die anderen politischen Optionen werden nicht berücksichtigt, da die Probleme mit ihnen nur bis zu einem gewissen Grad angegangen werden können und/oder die Anpassung daran schwierig ist bzw. sie schwer umzusetzen sind.

Wer unterstützt welche Option?

Die Kommission hat die politischen Optionen unter Berücksichtigung der Empfehlungen ausgearbeitet, die im Rahmen der Konsultation einschlägiger Interessenträger (Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten, Einrichtungen und Agenturen der Union, Organisationen der Zivilgesellschaft) eingegangen sind. Alle Interessenträger befürworteten die unter Option 1 vorgeschlagenen operativen Änderungen. Option 2 umfasst legislative Maßnahmen, die bei allen Interessenträgern breite Zustimmung fanden. Mehrere Interessenträger unterstützten eine Reihe von Maßnahmen, die unter Option 3 vorgeschlagen wurden. Die Mitgliedstaaten waren jedoch vor allem in Bezug auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mechanismus über den Schengen-Besitzstand hinaus und die Einführung allumfassender risikobasierter Evaluierungen gespalten. Die Interessenträger sprachen sich gegen die vorgeschlagene Einführung einer spezifischen Evaluierung der Grundrechte aus. Bei Option 4 werden die Maßnahmen der drei anderen Optionen, die von allen Interessenträgern insgesamt am weitesten unterstützt wurden, kombiniert. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten in dieser Frage wird ein vorsichtigerer Ansatz bei der Einführung allumfassender Evaluierungen gewählt. Bei dieser Option ist der Rat auch weiterhin an der Annahme von Empfehlungen in den politisch relevantesten Fällen beteiligt und seine Rolle bei den Folgemaßnahmen und der

Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen wird deutlich ausgeweitet. Darüber hinaus würden grundrechtsbezogene Erwägungen bei Option 4 besser in die Evaluierungen eingebunden, ohne einen separaten Politikbereich hinzuzufügen, was bei der Konsultation nicht auf Zustimmung stieß.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Mit der bevorzugten politischen Option würden die festgestellten Probleme angegangen und die allgemeinen und spezifischen Ziele dieser Initiative wirksam erreicht. Durch den Beitrag zum guten Funktionieren des Schengen-Raums ist das Spektrum der möglichen direkten und indirekten Auswirkungen sehr groß, einschließlich positiver wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen. In der Folgenabschätzung wird jedoch nicht versucht, die indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen zu quantifizieren, vielmehr liegt der Schwerpunkt auf den wichtigsten Vorteilen, die sich aus den vier politischen Optionen für die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union in den ressourcenintensivsten Bereichen ergeben. Durch die bevorzugte Option würde die Qualität der Evaluierungen verbessert und die Mitgliedstaaten hätten bessere Informationen über den aktuellen Stand in anderen Mitgliedstaaten, wodurch die Ergebnisse der Evaluierungen mehr Gewicht bekämen und das Vertrauen unter den Mitgliedstaaten gestärkt würde. Würde die Teilnahme der Sachverständigen optimiert, müssten die Mitgliedstaaten weniger Finanzmittel für Transport, Verpflegung und den Einsatz der Beamten bei den Evaluierungen aufwenden. Die Mitgliedstaaten könnten von einer unparteiischen Bewertung ihrer Verwaltungen und von Empfehlungen in den Bereichen, in denen es Verbesserungsbedarf gibt, profitieren. Ein weiterer Vorteil ist der mögliche Austausch von Wissen und bewährten Verfahren. Auch für die Kommission würden sich Vorteile durch die Koordinierung von und die Beteiligung an einem verbesserten Mechanismus ergeben, da dadurch eine bessere Überwachung der Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten möglich wäre. Außerdem wäre die Kommission auf diese Weise in der Lage, neue Probleme und Herausforderungen zu identifizieren, die anschließend durch neue Gesetzgebungsiniciativen angegangen werden könnten. Dank wirksamerer Evaluierungen würden die Sachverständigen der Kommission zusätzliches Fachwissen erwerben, das für ihre Funktion von Vorteil ist. Die bevorzugte politische Option wäre auch für die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union von Nutzen. Durch die verstärkte Einbindung und durch Synergien würden die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union während der Evaluierungen zusätzliche Informationen erhalten, die auch den Austausch bewährter Verfahren und die Vernetzung mit den Kollegen aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten ermöglichen. Die bevorzugte Option umfasst eine Reihe von Maßnahmen, mit denen eine Vereinfachung ermöglicht und der Verwaltungsaufwand für die Kommission, die Mitgliedstaaten und den Rat verringert würde.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Mit der bevorzugten Option soll die Nutzung der verfügbaren Ressourcen optimiert werden. Sie würde eine Verringerung des Gesamtaufwands der Mitgliedstaaten und der Kommission bewirken, da sie mehrere Maßnahmen umfasst, mit denen die Verfahren vereinfacht und die Verwaltungskosten gesenkt würden, um eine wirksamere Nutzung aller Evaluierungsinstrumente zu ermöglichen. Es würden zusätzliche Verpflichtungen für die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union entstehen, die aber im Vergleich zu den erheblichen positiven Auswirkungen der Initiative nur begrenzte zusätzliche Kosten verursachen würden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Es wird erwartet, dass sich diese Initiative positiv auf die Wirtschaft auswirkt, da sie zur Stärkung des Schengen-Raums beiträgt, was wiederum Vorteile für den Binnenmarkt im Allgemeinen und für Unternehmen, einschließlich KMU, bringt. Dementsprechend dürften die politischen Optionen keine direkten Auswirkungen auf Unternehmen haben.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Für bestimmte kleinere Verwaltungen und Mitgliedstaaten, die derzeit eine unverhältnismäßig hohe Last für das Funktionieren des Mechanismus tragen (d. h. die Mitgliedstaaten, die unverhältnismäßig viele Sachverständige stellen), können die erzielten Einsparungen beträchtlich sein.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Mit dem Mechanismus sollten die Einhaltung der einschlägigen Grundrechtsverpflichtungen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands sowie die Achtung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet werden. Alle politischen Optionen wirken sich positiv auf den Schutz der Grundrechte aus, da die Evaluierungen in allen Politikbereichen, einschließlich des Datenschutzes, ausgeweitet werden. Durch gezielte Maßnahmen wäre es zudem möglich, Lücken bei der Umsetzung des Grundrechtsschutzes bei bestimmten Praktiken, die derzeit möglicherweise nicht ausreichend durch den Mechanismus abgedeckt sind, zu schließen. Es sind keine erheblichen Auswirkungen im Umweltbereich zu erwarten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Im Einklang mit den Vorschriften für bessere Rechtsetzung wird die Überprüfung der Funktionsweise des Mechanismus auf der Grundlage eines ausführlichen Programms zur Überwachung der Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen erfolgen. Die Kommission wird den allgemeinen Erfolg der Initiative am Ende des ersten Evaluierungszyklus nach den neuen Bestimmungen überprüfen – wenn alle Mitgliedstaaten mindestens eine Evaluierung durchlaufen haben – und dem Rat und dem Europäischen Parlament darüber Bericht erstatten.