



Brüssel, den 24. April 2025
(OR. en)

8235/25
ADD 1

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
CH
IS
NO
LI

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. April 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2025) 185 final
Betr.:	ANHANG der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Schengen-Statusbericht 2025 – Anhang 1 - Umsetzung des Schengen-Systems: Ein horizontaler und länderspezifischer Überblick über die Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten, einschließlich der Lage an den Binnengrenzen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 185 final.

Anl.: COM(2025) 185 final

8235/25 ADD 1

JAI.B

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.4.2025
COM(2025) 185 final

ANNEX 1

ANHANG

der

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

Schengen-Statusbericht 2025

ANHANG 1

Umsetzung des Schengen-Systems: Ein horizontaler und länderspezifischer Überblick über die Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten, einschließlich der Lage an den Binnengrenzen

Schengen ist der weltweit größte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Vom Schengen-Raum profitieren mehr als 450 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Drittstaatsangehörige, die in der EU leben oder die EU als Touristen, Studierende oder zu Geschäftszwecken besuchen. In den letzten vier Jahrzehnten hat Schengen dank eines soliden Rahmens, der seinem täglichen Betrieb zugrunde liegt, diese Freiheit und Sicherheit gewährleistet. Das Schengen-System legt harmonisierte Einreisebestimmungen auf hohem Niveau fest, gewährleistet ein strenges und wirksames Management der Außengrenzen und fördert eine effektive Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und in Einwanderungsfragen. Das System funktioniert nicht isoliert; es beruht auf einem Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems, der der wirksamen Umsetzung der Schengen-Vorschriften und koordinierten Reaktionen Vorrang einräumt.

*Vor diesem Hintergrund spielt der **Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus** eine Schlüsselrolle dabei, die richtigen Bedingungen für einen gut funktionierenden Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu schaffen. Im Rahmen dieses Peer-to-Peer-Mechanismus führen Teams nationaler Sachverständiger, die von der Kommission koordiniert und von Beobachtern aus Agenturen und Einrichtungen der EU unterstützt werden, Evaluierungen der einzelnen Schengen-Länder durch, um Defizite zu ermitteln und für deren rasche Behebung zu sorgen und so Übertragungseffekte zu verhindern, die die Integrität und Stabilität des Schengen-Raums gefährden könnten. Der Mechanismus ist auch das Instrument, mit dem beurteilt wird, ob die neuen Länder bereit sind, sämtliche Schengen-Vorschriften anzuwenden, mit dem letztendlichen Ziel, die Kontrollen an den Binnengrenzen im Rahmen des Schengen-Beitrittsprozesses abzuschaffen.*

*Im Jahr 2024 erzielten die Kommission und die Schengen-Länder mit tatkräftiger Unterstützung durch die Agenturen und Einrichtungen der EU weitere Fortschritte bei der **dritten Generation von Schengen-Evaluierungen**. Die Anwendung der neuen Verordnung über den Schengen-Evaluierungsmechanismus hat zu einer erheblichen Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands geführt (die neuen Schengen-Länderberichte führten zu sechsmal weniger Berichten und damit zu weniger Empfehlungen), wobei eine stärkere strategische Ausrichtung und Straffung sowie eine größere Transparenz der Ergebnisse erreicht wurden. Dies wurde auch durch eine stärkere Einbeziehung der nationalen Länderkoordinatoren unterstützt. Darüber hinaus wurde eine umfassende Schulungsstrategie entwickelt, um einen einheitlichen Schulungsrahmen für die Schengen-Evaluierung zu schaffen. Die Kommission wird diesen neuen Ansatz mit kürzeren Berichten und weniger*

Empfehlungen weiter konsolidieren und sich gleichzeitig auf eine stärkere Umsetzung der wichtigsten Strukturreformen konzentrieren.

*Im Jahr 2024 wurden in Kroatien, Polen, Ungarn, der Slowakei und Tschechien **Schengen-Evaluierungen** durchgeführt, die insbesondere die Lage an den östlichen Grenzen der EU beleuchteten. In diesen Evaluierungen traten die Herausforderungen zutage, die sich aus dem derzeitigen geopolitischen Umfeld ergeben, einschließlich der hybriden Bedrohungen durch Russland, die erhebliche Auswirkungen auf die innere Sicherheit des Schengen-Raums haben. Insgesamt ergaben die Evaluierungen, dass sich diese Länder wirksam an der Schengen-Architektur beteiligen und die geltenden Vorschriften umsetzen. Angesichts der sich wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen ist jedoch eine bessere Vorsorge erforderlich. Während die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte an der Grenze eine allen gemeinsame Herausforderung darstellte, ergab die Evaluierung Ungarns schwerwiegende Mängel bei der Achtung der Grundrechte in den Grenz- und Rückkehrverfahren. Auch in den Konsulaten Dänemarks, Norwegens und Schwedens wurden Evaluierungen im Zusammenhang mit den Schengen-Evaluierungen zur Visumpolitik im Jahr 2022 durchgeführt, wodurch der Rückstand bei den Evaluierungen, die aufgrund der COVID-19-Pandemie aufgeschoben worden waren, endlich aufgeholt werden konnte. Darüber hinaus fand ein unangekündigter Besuch in Mumbai (Indien) statt, bei dem es um die Anwendung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Konsulate Deutschlands, Polens und Spaniens ging.*

*Im Rahmen der Evaluierungsmaßnahmen wurde auch der **Lage an den Binnengrenzen** besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Obwohl keines der bewerteten Schengen-Länder während der Evaluierungsbesuche wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt hatte, betrafen diese Kontrollen einige der evaluierten Länder (d. h. Kroatien, Polen, Ungarn, die Slowakei und Tschechien) aufgrund der Wiedereinführung solcher Kontrollen durch Nachbarländer. Der Schengen-Koordinator sprach dieses wichtige Thema auch bei regelmäßigen bilateralen und multilateralen Treffen mit Schengen-Ländern an. Im Rahmen dieses strukturierten Dialogs fanden 15 Treffen zwischen Ländern, die wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt hatten, und Ländern, die von solchen Kontrollen betroffen waren, statt. In diesen Gesprächen wurde der zielgerichtete Charakter der Kontrollen an den Binnengrenzen bekräftigt und es wurden Möglichkeiten zur weiteren Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der verbesserten Instrumente, die mit dem im vergangenen Jahr in Kraft getretenen Schengener Grenzkodex eingeführt wurden, aufgezeigt.*

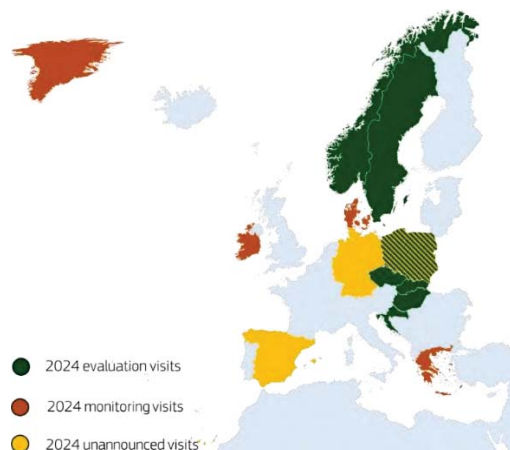
*Während der verstärkten **Überwachungsbemühungen** im Rahmen des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus fanden erneute Besuche und Kontrollbesuche in Griechenland (wegen im Jahr 2021 festgestellter schwerwiegender Mängel), Irland (als Teil der laufenden erstmaligen Schengen-Evaluierung) und Dänemark statt. Die Ergebnisse aller Überwachungstätigkeiten wurden in das **Schengen-Scoreboard 2024** aufgenommen, das den Schengen-Ländern auf der Tagung des Schengen-Rates im Dezember vorgestellt wurde.*

*2024 war auch das Jahr, in dem mit der Durchführung der **thematischen Evaluierung zu wirksameren Rückführungen** eine wichtige strategische Priorität des Europäischen Rates*

umgesetzt wurde. Die Annahme des Berichts im Dezember 2024 ebnete den Weg für konkrete Verbesserungen der Rückkehrsysteme, wobei Mängel im Rückkehrverfahren ermittelt wurden, die die Wirksamkeit des Systems einschränken, sowie bewährte Verfahren, die von einigen Schengen-Ländern umgesetzt wurden und Lösungen für gemeinsame Herausforderungen bieten. Die Ergebnisse der thematischen Evaluierung fließen auch in den am 11. März 2025 angenommenen Vorschlag der Kommission für einen neuen Rechtsrahmen für die Rückkehr/Rückführungen ein und enthalten einen Fahrplan für Maßnahmen bis zum Inkrafttreten der neuen Vorschriften.

Mit Blick auf die Zukunft in diesem wichtigen Jahr, in dem wir den 40. Jahrestag des Übereinkommens von Schengen feiern, einer der wichtigsten Errungenschaften der EU-Integration, ist der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Arbeit vor Ort zur Umsetzung der Schengen-Architektur nach wie vor von zentraler Bedeutung. Um dem neuen Rechtsrahmen Rechnung zu tragen, wird der Evaluierungsfragebogen aktualisiert, und die Kommission wird den strategischen Schwerpunkt verstärken, indem sie (in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Länderkoordinatoren) den Evaluierungsumfang präzisiert, um den Schwerpunkt auf die Bereiche mit den größten Auswirkungen zu legen. Dies wiederum muss mit einer stärkeren politischen Kontrolle einhergehen, da anhaltende Mängel bei der Umsetzung der Schengen-Vorschriften nach wie vor dessen ordnungsgemäßes Funktionieren beeinträchtigen. Die Behebung dieser Mängel erfordert dringend konkrete Abhilfemaßnahmen.

1. Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten 2024



Evaluierungstätigkeiten im Jahr 2024¹

Im vergangenen Jahr haben Sachverständige sowohl aus der Kommission als auch aus den Schengen-Ländern, unterstützt von Beobachtern der Agenturen, Ämter und Einrichtungen der EU², das **Jahresprogramm 2024 für die Schengen-Evaluierungen** umgesetzt. Evaluiert wurden Kroatien, Polen, Ungarn, die Slowakei und Tschechien. Im Anschluss an diese Evaluierungen nahm die Kommission **Schengen-Länderberichte** für Kroatien³ und Polen⁴ sowie einen Evaluierungsbericht über die in Ungarn festgestellten schwerwiegenden Mängel an. Die Evaluierungen Dänemarks, Norwegens und Schwedens (die aufgrund der Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie verschoben worden waren) wurden ebenfalls abgeschlossen.

Angeichts der regionalen Dynamik in diesen Ländern, insbesondere in den Ländern, die hybriden Bedrohungen durch Russland und dem Einsatz – seitens Belarus – von Migration als Waffe ausgesetzt sind, angesichts des hohen Migrationsdrucks und der grenzüberschreitenden Kriminalität, wurde den folgenden Prioritäten besondere Aufmerksamkeit geschenkt:

- Solide nationale Verwaltung des Schengen-Systems als Voraussetzung dafür, dass die Schengen-Länder durch effiziente politische und administrative Kapazitäten wirksam am Schengen-System teilnehmen und es vollständig umsetzen können;
- gestärktes Grenzmanagement zur wirksamen Kontrolle der Außengrenzen, sowohl unter normalen Umständen als auch in Krisenzeiten, einschließlich einer soliden

¹ Ein Überblick über die Evaluierungstätigkeiten im Jahr 2024 ist hier zu finden: [Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus – Europäische Kommission](#).

² Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA).

³ Schengen-Evaluierung Kroatiens – Zusammenfassung und Empfehlungen abrufbar unter: [Schengen-Evaluierung Kroatiens](#).

⁴ Schengen-Evaluierung Polens – Zusammenfassung und Empfehlungen abrufbar unter: [Schengen-Evaluierung Polens](#).

Notfallplanung zusammen mit der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte im Rahmen des integrierten europäischen Grenzmanagements;

- zweckmäßige Sicherheitsinitiativen mit benachbarten Schengen-Ländern nach einem Gesamtrouten-Konzept, bei dem der Fokus auf einer proaktiven Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften und nahtlosem Informationsaustausch liegt;
- strenge Kontrollen der Einreisevoraussetzungen von Drittstaaten im Rahmen von Visumverfahren und Durchführung effizienter Verfahren zur Rückführung von Personen, denen der Verbleib im Schengen-Raum nicht gestattet ist;
- Nutzung von IT-Großsystemen zur Unterstützung aller Phasen des Schengen-Prozesses, um sicherzustellen, dass ihre verbesserten Funktionen greifbare Ergebnisse bei der Stärkung der Sicherheit, dem Management der Außengrenzen und der Erleichterung des Informationsaustauschs unter Einhaltung der Datenschutzanforderungen liefern.

Wichtigste Schlussfolgerungen der Länderevaluierungen 2024

Insgesamt wurde in den Länderevaluierungen 2024 die wachsende Bedeutung der Schengen-Architektur bei der Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen für die Schengen-Länder und die EU hervorgehoben, darunter der zunehmende Druck an den Außengrenzen, die Gewährleistung der inneren Sicherheit angesichts neuer Bedrohungen und die Straffung der Prozesse in allen Bereichen. Besonders deutlich wurde dies in den evaluierten Ländern, insbesondere entlang der Ostgrenze der EU, die eine ähnliche regionale Dynamik aufweisen.

Während einige der evaluierten Länder erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der Schengen-Vorschriften erzielt haben, beispielsweise in Bezug auf eine verstärkte Überwachung der Landgrenzen und eine aktivere polizeiliche Zusammenarbeit, ist es für andere weiterhin herausfordernd, die hohen Schengen-Standards vollständig zu erfüllen. Schwachstellen ergeben sich häufig aus nicht ausreichenden spezialisierten Ressourcen, einer Diskrepanz zwischen strategischen und operativen Prioritäten und dem unzureichenden Einsatz bestehender technischer und rechtlicher Instrumente zur Erkennung und Ausschaltung sich rasch entwickelnder grenzüberschreitender Sicherheitsbedrohungen.

Aus den Evaluierungen aus dem Jahr 2024 geht erneut hervor, dass es dringend notwendig ist, auf politischer, strategischer und operativer Ebene Prioritäten für die Schengen-Politik, -Prozesse und -Instrumente zu setzen, um eine wirksame Umsetzung vor Ort zu gewährleisten und so zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum beizutragen.

Im Februar 2024 führte die Kommission einen **unangekündigten Besuch** bei den Konsulaten Deutschlands, Polens und Spaniens in Mumbai (Indien) durch, um die gemeinsame Visumpolitik zu bewerten. Ziel war es, potenzielle Schwachstellen in diesem zentralen Knotenpunkt vor dem Schengen-Raum zu bewerten, der zu den Standorten gehört, an denen die meisten Visa für den kurzfristigen Aufenthalt ausgestellt werden und wo die Nachfrage

ständig wächst. Die Evaluierung ermöglichte es, einige der Beschwerden zu bewerten, die bei der Kommission regelmäßig wegen übermäßig langer Wartezeiten für Termine eingehen, was unter anderem zu Visa-Shopping führen kann. In diesem Zusammenhang bewertete das Evaluierungsteam sowohl die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern als auch länderspezifische Fragen (z. B. für Deutschland die Zentralisierung der Vorgänge in Mumbai). Die unangekündigte Evaluierung ergab, dass keine schwerwiegenden Mängel bei der Anwendung der Visumpflicht durch die drei Schengen-Länder in ihren jeweiligen Konsulaten bestehen und dass Entscheidungen über Visumanträge im Allgemeinen gut begründet sind. Zu den wiederkehrenden Problemen, die nach wie vor Aufmerksamkeit erfordern und wo Verbesserungen nötig sind, gehören die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern und die Nutzung von IT-Systemen zur Unterstützung von Visumverfahren.

Überwachungstätigkeiten 2024

Die kontinuierliche Überwachung steht im Mittelpunkt der Arbeit für eine verantwortungsvolle Verwaltung, um Herausforderungen zu erkennen und mit konkreten, messbaren Ergebnissen zu reagieren. Daher hängt der Erfolg des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus – und damit auch die Stabilität des Schengen-Raums selbst – von der wirksamen Umsetzung der empfohlenen Abhilfemaßnahmen ab. Die Maßnahmen sind auf die spezifische Lage in den einzelnen Schengen-Ländern zugeschnitten und zielen darauf ab, sowohl die Anwendung der Schengen-Vorschriften zu verbessern als auch sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat einen positiven Beitrag zur gemeinsamen Freiheit und Sicherheit leistet.

Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine stärkere Überwachung der Schengen-Evaluierungen hat die Kommission die von den Schengen-Ländern vorgelegten **Folgeberichte** verstärkt geprüft, um etwaige Lücken und Verzögerungen bei der Umsetzung unverzüglich zu ermitteln. Durch das Schengen-Scoreboard ist die Berichterstattung der Schengen-Länder zwar kohärenter und regelmäßiger geworden, doch muss bei den Folgeberichten noch mehr Pünktlichkeit erreicht werden. Im Jahr 2024 reichten sieben Schengen-Länder ihre Folgeberichte verspätet ein. Die Bemühungen müssen sich auch auf die Verbesserung der Qualität der Berichterstattung konzentrieren, damit die bereitgestellten Informationen wirklich relevant sind. Auf diese Weise kann die Kommission ihre Überwachungsfunktion wirksam wahrnehmen und sicherstellen, dass ein sinnvoller Austausch stattfindet, der zu greifbaren Lösungen führt und sowohl Fortschritte als auch noch bestehende Lücken offenlegt.

Im Rahmen der verstärkten Überwachung führte die Kommission gezielte Überwachungsbesuche durch, darunter einen erneuten Besuch zur Bewertung bereits festgestellter schwerwiegender Mängel und drei Kontrollbesuche zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne.

Erneuter Besuch im Jahr 2024

- **Griechenland** (November 2024). Angesichts der im Jahr 2021 festgestellten schwerwiegenden Mängel in Bezug auf die Verfahren und Garantien für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht bestand das Ziel des Besuchs darin, die

Umsetzung der Abhilfemaßnahmen zu bewerten. In Anbetracht der begrenzten Fortschritte Griechenlands kam das Evaluierungsteam zu dem Schluss, dass die schwerwiegenden Mängel nach wie vor bestehen.

Kontrollbesuche im Jahr 2024

- **Griechenland** – Management der Außengrenzen (September 2024). Der Grund für diesen Besuch waren die begrenzten Fortschritte, die Griechenland im Anschluss an die Evaluierung im Jahr 2021 gemeldet hatte. Bei dem Besuch wurde deutlich, dass die Fortschritte auf strategischer Ebene und an den Landgrenzen gering sind und dringend Abhilfe geschaffen werden muss.
- **Dänemark** – Management der Außengrenzen (Dezember 2024). Ziel war es, die von den dänischen Behörden gemeldeten Entwicklungen bei der Stärkung der allgemeinen Verwaltung und Koordinierung des Grenzmanagements zu bewerten. Der Besuch bestätigte, dass bemerkenswerte Verbesserungen erzielt wurden; es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um die vollständige Umsetzung der verstärkten Grenzverwaltungsstruktur zu beschleunigen, die durch eine umfassende Personalstrategie mit ausreichender Personalausstattung und angemessenen Schulungen unterstützt wird.
- **Irland** – Innere Sicherheit als Folgemaßnahme zur laufenden erstmaligen Evaluierung (November 2024). Der Besuch bestätigte, dass durch die Einführung des Schengener Informationssystems, einschließlich der neuen Funktionen, bedeutende Fortschritte bei der Verbesserung der inneren Sicherheit der EU erzielt wurden; die Verbesserungen bei der polizeilichen Zusammenarbeit blieben jedoch begrenzt. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Arbeiten im Rahmen der erstmaligen Schengen-Evaluierung voranzubringen, die von einer stärkeren Verwaltung des Schengen-Systems profitieren würde, um die rasche Umsetzung von Abhilfemaßnahmen zu gewährleisten.

Derzeit weisen drei Schengen-Länder nach wie vor schwerwiegende Mängel bei der Umsetzung der Schengen-Vorschriften auf⁵. Der Schengen-Koordinator steht diesbezüglich in engem Kontakt mit den jeweiligen nationalen Behörden, und die Kommission überwacht die Situation aufmerksam.

Nach den jüngsten Bewertungen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Folgeberichte **schließt die Kommission hiermit die Aktionspläne**⁶ Liechtensteins in den Bereichen Schengener Informationssystems⁷ und polizeiliche Zusammenarbeit⁸ sowie den Aktionsplan Sloweniens⁹ zur Einhaltung der Datenschutzanforderungen bei der Umsetzung der Schengen-

⁵ Griechenland, Frankreich und Ungarn.

⁶ Die Aktionspläne, die vor den regelmäßigen Evaluierungen Tschechiens, Ungarns und der Slowakei im Jahr 2024 noch nicht abgeschlossen wurden, werden durch die Schengen-Länderberichte abgeschlossen, die 2025 angenommen werden sollen.

⁷ Abgeschlossen am 16. Oktober 2024.

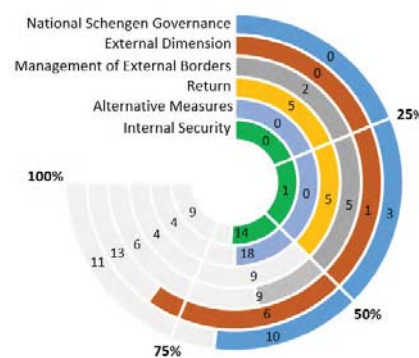
⁸ Abgeschlossen am 1. November 2024.

⁹ Abgeschlossen am 8. November 2024.

Architektur gemäß Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung über den Schengen-Evaluierungsmechanismus ab. In Anbetracht der Ergebnisse der im Jahr 2024 durchgeführten Evaluierungstätigkeiten hat die Kommission die zum Zeitpunkt der Evaluierung noch offenen Aktionspläne Polens **technisch abgeschlossen**¹⁰.

2. Schengen-Scoreboard 2024

Auf der Tagung des Schengen-Rates im Dezember 2024 stellte die Kommission den Ministerinnen und Ministern des Schengen-Raums das Schengen-Scoreboard 2024 zur Verfügung. Das Scoreboard wurde von maßgeschneiderten strategischen Prioritäten begleitet, in denen die erzielten Fortschritte hervorgehoben und gleichzeitig größere Anstrengungen in Schlüsselbereichen gefordert wurden.



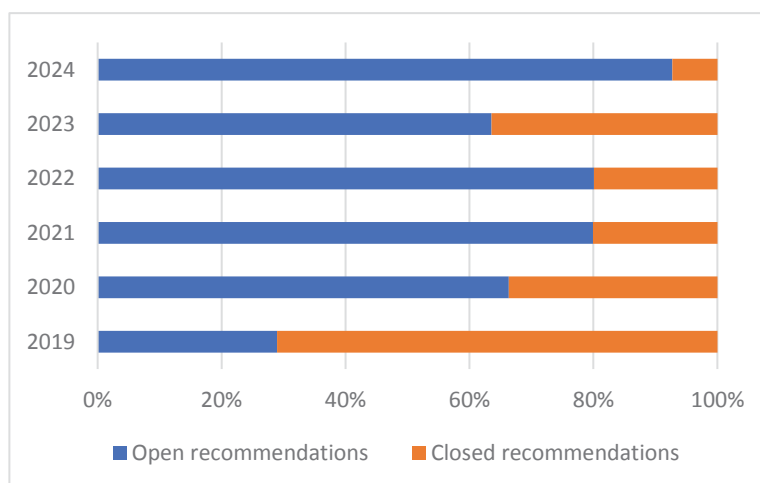
Schengen-Scoreboard 2024 (Aggregation): Allgemeiner Stand der Umsetzung nach spezifischen Dimensionen.

Eine Analyse der im Jahr 2024 durchgeführten Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten ergab Fortschritte in mehreren wichtigen Bereichen, wobei einige Schengen-Länder bei der Umsetzung ihrer jeweiligen Aktionspläne rasch vorankamen. Im Bereich der Schengen-Visumpolitik beispielsweise berichteten mehrere Länder über horizontale Verbesserungen bei der Behebung von Mängeln in der Praxis externer Dienstleister. Insbesondere Norwegen und Schweden haben trotz der Evaluierung im Bereich der Visumpolitik im Jahr 2024 erhebliche Fortschritte erzielt und stehen kurz vor dem Abschluss ihrer Aktionspläne. Auch Zypern hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die erforderlichen Abhilfemaßnahmen umzusetzen, wobei der Rückkehrprozess und das Schengener Informationssystem deutlich verbessert wurden. In der Zwischenzeit haben die Evaluierungen Polens und Ungarns zwar zu neuen Empfehlungen geführt, aber auch erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der Abhilfemaßnahmen aus dem vorangegangenen Evaluierungszyklus aufgezeigt.

Das Schengen-Scoreboard 2024 bestätigte jedoch auch eine in den letzten Jahren beobachtete anhaltende Entwicklung, nämlich das **ungleiche Tempo der Umsetzung** der Empfehlungen auf nationaler Ebene nach einer Schengen-Evaluierung. Während das Schengen-Scoreboard

¹⁰ C(2024) 8110 final vom 17. Dezember 2024.

eine Momentaufnahme des Stands der Umsetzung zu einem bestimmten Zeitpunkt bietet¹¹, weisen die im selben Jahr bewerteten Schengen-Länder, von denen man annehmen kann, dass sie sich in einem ähnlichen Umsetzungsstadium befinden, immer noch deutlich unterschiedliche Fortschritte auf. Während beispielsweise zwei der Schengen-Länder, die im Jahr 2025 evaluiert werden, alle Empfehlungen fast vollständig umgesetzt haben, gilt dies nicht für das dritte Land.



Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung vom April 2025.

Darüber hinaus **bestehen** in mehreren Schengen-Ländern auch Jahre nach den Evaluierungen noch zahlreiche **seit langem bestehende Mängel**; viele dieser Mängel betreffen zentrale Aspekte des Schengen-Rahmens. Dies untergräbt die Wirksamkeit des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus dabei, das Funktionieren, die Sicherheit und die Integrität des Schengen-Raums uneingeschränkt zu unterstützen. Das wiederum führt zu kritischen Schwachstellen, die, wenn sie nicht rasch behoben werden, sich erheblich negativ auf das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt auswirken könnten.

Ein horizontales Element, das **dringend Abhilfemaßnahmen** erfordert, betrifft die Einführung der IT-Großsysteme, die der Schengen-Architektur zugrunde liegen – eine Schwachstelle mit weitreichenden Folgen für die Sicherheit des Grenzmanagements, die Migration und die Strafverfolgung. Dies wurde in mindestens der Hälfte der evaluierten Länder als erheblicher Mangel eingestuft. Trotz der verbesserten Funktionen des Schengener Informationssystems, das die Sicherheit erhöhen und die Verfahren straffen soll, bleibt sein volles Potenzial ungenutzt, da die Schengen-Länder das System nicht entsprechend den erforderlichen Standards und Fähigkeiten nutzen. So geben fünf Länder nach wie vor keine Ausschreibungen zu schutzbedürftigen Personen aus, wie z. B. Kindern, die von Entführungen bedroht sind, während 75 % dieser Ausschreibungen auf ein Land zurückgehen. Nur 16 Länder haben

¹¹ Im Einklang mit der Methodik für das Schengen-Scoreboard enthält das Schengen-Scoreboard 2024 keine Punkte für Tschechien, Ungarn, Polen und die Slowakei, da die Länderberichte mit den entsprechenden Empfehlungen im Anschluss an die regelmäßigen Evaluierungen im Jahr 2024 noch nicht angenommen worden waren. Bulgarien und Rumänien wurden ebenfalls nicht berücksichtigt, da ihre erste regelmäßige Evaluierung erst im zweiten Halbjahr 2025 stattfinden wird. Die kürzlich im Jahr 2023 und Anfang 2024 evaluierten Schengen-Länder (d. h. Kroatien, Estland, Finnland, Lettland und Litauen) hatten noch nicht die Möglichkeit, ihre Aktionspläne, die die geplanten Abhilfemaßnahmen enthalten, oder ihre ersten Folgeberichte vorzulegen, da die Fristen noch nicht abgelaufen sind.

Ausschreibungen zu Ermittlungszwecken erstellt, was zu kritischen Systemlücken führt: diese Ermittlungen ermöglichen es, zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche oder nationale Sicherheit Informationen über Personen oder damit verbundene Objekte zu erhalten. Diese Lücken wirken sich auf die Sicherheit des Schengen-Raums insgesamt aus.

Gleichzeitig geben die Schengen-Länder wesentliche Daten nicht angemessen in das System ein, selbst wenn diese Informationen auf nationaler Ebene ohne Weiteres verfügbar sind. Anfang 2025 wurden rund 1,7 Millionen Ausschreibungen zu Personen erstellt, von denen nur rund 900 000 (52 %) Lichtbilder und nur rund 600 000 (35 %) Fingerabdrücke enthielten. Diese gravierenden Lücken beeinträchtigen erheblich die Fähigkeit der Länder, Personen zu identifizieren, insbesondere solche, die Sicherheitsbedrohungen darstellen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten zuweilen eine Reihe von Datenschutzanforderungen an die IT-Großsysteme verbessern und die Überwachung dieser Anforderungen verstärken. Die Behebung dieser Mängel ist nicht nur eine technische Notwendigkeit, sondern eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz der Integrität und Sicherheit des Schengen-Raums.

Die Kommission fordert alle Schengen-Länder auf, wirksame Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der Schengen-Scoreboards 2024 zu ergreifen und gegebenenfalls aktiv mit dem Schengen-Koordinator zusammenzuarbeiten. Haben die Empfehlungen **finanzielle Auswirkungen** auf die Schengen-Länder, fordert die Kommission diese Länder auf, ihre Umsetzung im Rahmen der nationalen Programme der EU-Fonds vorrangig zu behandeln¹². Obwohl erhebliche Finanzmittel zur Verfügung stehen, werden EU-Mittel häufig nicht dort eingesetzt, wo sie am dringendsten benötigt werden. Die Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung, die Schwachstellenbeurteilungen und die Finanzierung im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens müssen enger miteinander verknüpft werden.

3. Thematische Schengen-Evaluierungen im Jahr 2024

Thematische Schengen-Evaluierungen bieten eine einzigartige Gelegenheit, den Stand der Umsetzung der Schengen-Vorschriften in den Schengen-Ländern zu einem bestimmten Zeitpunkt zu bewerten und die Verfahren der Länder zu vergleichen, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

Thematische Evaluierung wirksamerer Rückführungen

Im Verlauf des letzten Jahres rief der Europäische Rat zu entschlossenem Handeln auf allen Ebenen auf, um die **Rückführung** aus der EU zu erleichtern, **zu verstärken und zu beschleunigen** und dabei alle einschlägigen Strategien, Instrumente und Werkzeuge der EU zu nutzen. Eine wirksamere Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften für die Rückkehr in

¹² Der Fonds für integriertes Grenzmanagement – Instrument für Grenzmanagement und Visa, der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und der Fonds für die innere Sicherheit.

Verbindung mit weiteren Arbeiten an einem gemeinsamen Konzept für die Rückkehr trägt ebenfalls zu einer schnelleren und effizienteren Umsetzung des Migrations- und Asylpakets bei.

Als Reaktion auf diese Aufforderung zum Handeln wurde im Jahr 2024 die **thematische Schengen-Evaluierung zu wirksameren Rückführungen** durchgeführt und abgeschlossen. Der Bericht wurde im Dezember 2024 angenommen und enthält eine bereichsübergreifende Analyse der derzeitigen Instrumente, die zu diesem Ziel beitragen können, darunter die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, die Rückführungsrichtlinie, der Schengener Grenzkodex und das Schengener Informationssystem.

Das Evaluierungsteam setzte sich aus 15 Sachverständigen aus Schengen-Ländern, zwei Sachverständigen der Kommission, einem Beobachter von Frontex und einem Beobachter der Agentur für Grundrechte zusammen. Im Laufe des Jahres 2024 arbeitete das Team an einer gründlichen Analyse und führte Besuche in Italien, Norwegen und den Niederlanden durch, um Verfahren zu evaluieren, die aufgrund ihrer Besonderheiten nicht wirksam aus der Ferne bewertet werden konnten.

Die Evaluierung zeigte die Komplexität der Rückkehrprozesse auf, die für ein breites Spektrum von Drittstaatsangehörigen gelten, darunter

- Personen, die legal in den Schengen-Raum einreisen, aber ihre Aufenthaltsgenehmigung oder ihren rechtmäßigen Aufenthalt überschreiten (z. B. Staatsangehörige visumfreier Drittländer),
- Personen, die illegal einreisen und an den Außengrenzen aufgegriffen werden, und
- Personen, die aufgrund eines illegalen Aufenthalts nach legaler oder illegaler Einreise im Hoheitsgebiet eines Schengen-Landes aufgegriffen werden.

Wirksame Rückkehrmaßnahmen gehören somit zu den nachhaltigsten Instrumenten zum Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen.

Angeichts der zahlreichen beteiligten Interessenträger, Verfahren und Mechanismen wurde in dem thematischen Schengen-Evaluierungsbericht die Bedeutung der Rückkehr als zentraler Bestandteil des integrierten europäischen Grenzmanagements hervorgehoben. Um dies zu erreichen, ist eine wirksame behördenübergreifende Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene entscheidend, ebenso wie ein ausreichendes Maß an Vorsorge und ein besserer Informationsaustausch. Dies ist sowohl für eine effiziente und fundierte Entscheidungsfindung als auch für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen erforderlich. All dies kann durch das Schengener Informationssystem erleichtert werden. In dem Bericht werden gemeinsame Herausforderungen im Zusammenhang mit den wichtigsten Phasen des Rückkehrprozesses, einschließlich seiner Einleitung, der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, der freiwilligen Rückkehr und der Rückführungen, sowie der Kooperationsstrukturen und -mechanismen, die diese Prozesse unterstützen, aufgezeigt.

Auf der Grundlage des Evaluierungsberichts nahm der Rat Empfehlungen zum Umgang mit den festgestellten gemeinsamen Herausforderungen an¹³. Im Evaluierungsbericht werden auch bewährte Verfahren aus einigen Schengen-Ländern aufgezeigt, die zur Umsetzung von Abhilfemaßnahmen beitragen können.

Die Ergebnisse der thematischen Evaluierung flossen in den Vorschlag für ein neues gemeinsames Konzept für die Rückkehr ein, den die Kommission im März 2025 vorgelegt hat¹⁴. Sie bilden einen Fahrplan für die Verbesserung der nationalen Rückkehrsysteme, bis der neue Rechtsrahmen vollständig in Kraft ist.

Folgemeasures zur thematischen Evaluierung des integrierten europäischen Grenzmanagements

Das integrierte Grenzmanagement ist gemäß Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein zentrales Ziel der EU. Ziel ist es, Grenzübertritte zu erleichtern und ein einheitliches, hohes Maß an Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen zu gewährleisten, wodurch ein Beitrag zur inneren Sicherheit der EU und zu einer effizienten Migrationssteuerung unter Achtung der Grundrechte geleistet wird. Es basiert auf einem Vierstufenmodell der Zugangskontrolle und umfasst Maßnahmen in Drittstaaten wie bei der gemeinsamen Visumpolitik, Maßnahmen in Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten, Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen, Risikoanalysen sowie Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums und im Bereich Rückkehr.

Im Zeitraum 2019-2020 wurde eine thematische Evaluierung der nationalen Strategien der Schengen-Länder für ein integriertes Grenzmanagement durchgeführt. Im Anschluss an die thematische Evaluierung nahm der Rat einen Beschluss mit einer Empfehlung zur Behebung der bei der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement 2019-2020 festgestellten Mängel an¹⁵. In der Empfehlung wurden die wichtigsten Aspekte genannt, die die Länder bei der Überarbeitung ihrer nationalen Strategien berücksichtigen müssen.

Im zweiten Halbjahr 2024 prüften die Sachverständigen der Kommission und der Schengen-Länder¹⁶ zusammen mit einem Beobachter von Frontex, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die bisherigen Fortschritte. Dabei wurde untersucht, inwieweit die überarbeiteten nationalen Strategien auf die politischen Prioritäten der EU abgestimmt waren, wobei der Schwerpunkt auf Governance-Mechanismen, Ressourcenplanung und strategischen

¹³ Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. März 2025 mit Empfehlungen zu den gemeinsamen Bereichen mit Verbesserungsbedarf, die durch die thematische Schengen-Evaluierung 2024 „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ ermittelt wurden.

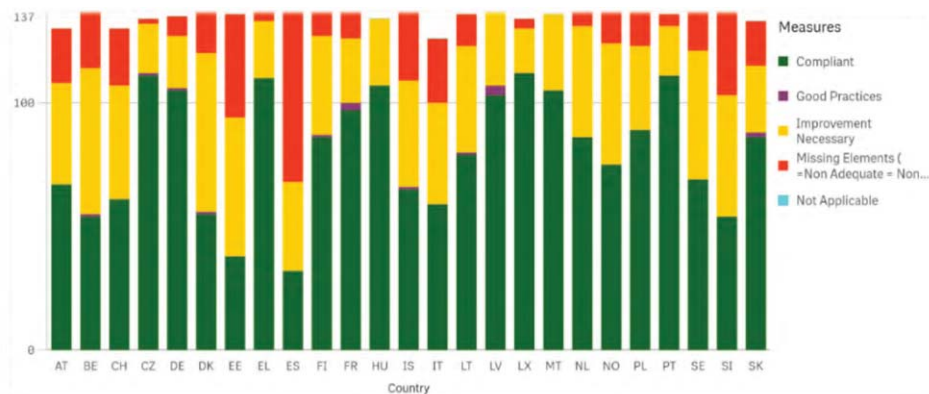
¹⁴ Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, COM(2025) 101 final.

¹⁵ Ratsdokument 6755/21 vom 8. März 2021.

¹⁶ Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal, Rumänien und Ungarn unter der Leitung Norwegens.

Zielen lag. Anhand von 140 Indikatoren wurde evaluiert, inwieweit die Empfehlungen aus der vorherigen Evaluierung umgesetzt wurden, und es wurden Bereiche ermittelt, die noch weiterer Aufmerksamkeit bedürfen.

Diese umfassende Analyse ist ein wichtiges Instrument, um die Kohärenz und operative Wirksamkeit der Verwaltung des Schengen-Systems zu verbessern und die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene zu stärken.



Ergebnis der Bewertung

Die Ergebnisse zeigen deutliche Verbesserungen, was ein Zeichen dafür ist, dass die Länder fest entschlossen sind, im Einklang mit dem mehrjährigen strategischen Politikzyklus der EU Fortschritte zu erzielen. Zu den wichtigsten Verbesserungen seit der Evaluierung 2019-2020 gehören stärkere Governance-Mechanismen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, ein kohärenterer risikobasierter Ansatz für Grenzkontrollen und eine bessere strategische Planung der finanziellen Ressourcen. Insbesondere die Rückkehrkomponente ist zu einem zentralen Element der nationalen Strategien geworden, wodurch der integrierte Ansatz durch die Einbeziehung des Migrationsmanagements gestärkt wird, auch wenn eine weitere Harmonisierung noch erforderlich ist. Ein weiterer wichtiger Schritt nach vorn ist die verstärkte Fokussierung auf die innere Sicherheit, die nun eine tragende Säule des integrierten Grenzmanagements in allen Schengen-Ländern darstellt.

Es bestehen jedoch nach wie vor Defizite. Die nationalen Strategien sind häufig nicht auf die Kapazitätenplanung abgestimmt, insbesondere in den Bereichen personelle Ressourcen, Schulung und Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung. Darüber hinaus ist die behördenübergreifende Zusammenarbeit nach wie vor fragmentiert, wodurch die Wirksamkeit der Verwaltungsstrukturen eingeschränkt wird. Diese anhaltenden Mängel, die bereits in der vorherigen Evaluierung festgestellt wurden, machen deutlich, dass eine weitere Integration und strategische Koordinierung erforderlich sind, um ein wirklich einheitliches und widerstandsfähiges integriertes europäisches Grenzmanagementsystem zu gewährleisten.

Folgemaßnahmen zur thematischen Evaluierung des Drogenhandels im Schengen-Raum

Angesichts des erheblichen Anstiegs des Drogenhandels in die EU, der sich an Rekordbeschlagnahmungen von Kokain zeigt¹⁷, wurde von Februar bis November 2023 eine thematische Evaluierung durchgeführt, um bewährte Verfahren für die nationalen Kapazitäten der Länder zur Bekämpfung des Drogenhandels in die EU zu ermitteln. Infolgedessen nahm der Rat im März 2024 einen Durchführungsbeschluss¹⁸ mit einer Empfehlung für die Umsetzung der in der thematischen Schengen-Evaluierung 2023 ermittelten bewährten Verfahren an.

Da das vorrangige Ziel dieser thematischen Schengen-Evaluierung darin bestand, bewährte Verfahren zu ermitteln, wurden die Schengen-Länder aufgefordert, den Mehrwert und die Durchführbarkeit der Übernahme dieser Verfahren in ihren nationalen Rahmen zu bewerten und sich dabei gegebenenfalls mit Ländern zu beraten, die diese Praktiken bereits umgesetzt haben.

Von den 27 evaluierten Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern legten alle bis auf ein Land der Kommission und dem Rat Aktionspläne vor. Die Kommission hat Aktionspläne von Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, der Schweiz, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn erhalten.

Im Jahr 2024 überprüfte¹⁹ die Kommission die Aktionspläne, die vorgelegt wurden, um die Umsetzung der Empfehlung des Rates zu überprüfen, in der die Länder aufgefordert wurden, die Umsetzung der bei der thematischen Evaluierung ermittelten bewährten Verfahren in ihren jeweiligen nationalen Systemen zu analysieren und zu prüfen.

Ausgehend von den eingereichten Aktionsplänen haben Belgien, Dänemark, Estland, Griechenland, Kroatien, Malta, die Niederlande, Österreich und Tschechien die meisten bewährten Verfahren umgesetzt bzw. beabsichtigen deren Umsetzung. Darüber hinaus weisen die bewährten Verfahren zur Erfassung illegaler Drogenströme die höchste Gesamtumsetzungsrate auf, was ein starkes gemeinsames Engagement und erhebliche Fortschritte bei der Ermittlung illegaler Drogenströme in den Schengen-Raum zeigt. Im Gegensatz dazu ist die Umsetzungsrate bei den bewährten Verfahren zur Schaffung von Hindernissen und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Logistikzentren insgesamt bemerkenswert niedrig, was die erheblichen Herausforderungen verdeutlicht, die sich aus beschränkten Ressourcen, operativen Komplexitäten oder unterschiedlichen nationalen Prioritäten ergeben können. Der Mangel an substanziellen Fortschritten in diesem Bereich ist angesichts der strategischen Bedeutung logistischer Knotenpunkte, die bei der Bekämpfung

¹⁷ Vierter umfassender Überblick über illegale Drogenmärkte in der Europäischen Union, der von Europol und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA - im Juli 2024 in Drogenagentur der Europäischen Union (EUDA) umbenannt) durchgeführt wurde.

¹⁸ Durchführungsbeschluss des Rates vom 5. März 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Umsetzung der 2023 in der thematischen Schengen-Evaluierung ermittelten bewährten Verfahren in Bezug auf die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in den Bereichen polizeiliche Zusammenarbeit, Schutz der Außengrenzen und Management von IT-Systemen zur Bekämpfung der Drogeneinfuhr in die Union.

¹⁹ Gemäß Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922.

des Drogenhandels kritische Schwachpunkte sind, besonders besorgniserregend. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert eine stärkere Koordinierung, eine gezielte Finanzierung und mehr technische Unterstützung für Länder, die in diesem Bereich Schwierigkeiten haben.

Auf Grundlage der in den Aktionsplänen enthaltenen Informationen **betrachtet die Kommission alle eingereichten Aktionspläne als abgeschlossen**, mit einer Ausnahme. Die Umsetzung bewährter Verfahren wird weiterhin durch regelmäßige Schengen-Evaluierungen im Einklang mit dem mehrjährigen Evaluierungsprogramm und dem Durchführungsbeschluss des Rates überwacht.

4. Die Lage an den Binnengrenzen

Am 1. Januar 2025 wurden die Kontrollen an den Landbinnengrenzen zu Rumänien und Bulgarien aufgehoben, sodass nur noch ein EU-Mitgliedstaat, Zypern, auf die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen wartet.

Am 10. Juli 2024 trat der überarbeitete Schengener Grenzkodex²⁰ in Kraft, mit dem ein neuer Rahmen für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen mit überarbeiteten Fristen und strengeren Anforderungen an die Überwachung und Berichterstattung festgelegt wurde. Auf Grundlage dieser neuen Vorschriften hat die Kommission Durchführungsbeschlüsse erlassen, mit denen ein Muster für die Länder zur Meldung der Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie ein einheitliches Format für die Berichterstattung über die Wiedereinführung oder Ausweitung von Kontrollen an den Binnengrenzen geschaffen werden²¹.

Seit dem Inkrafttreten des geänderten Schengener Grenzkodexes **haben zehn Schengen-Länder wieder Grenzkontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt**²². Sechs Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen, Österreich und Schweden) hatten bereits vor dem Inkrafttreten des geänderten Schengener Grenzkodexes über längere Zeit Grenzkontrollen durchgeführt. Deutschland hat in der Folge den geografischen Anwendungsbereich dieser Kontrollen auf alle seine Binnengrenzen ausgeweitet. Die Niederlande meldeten erstmals die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an allen Land- und Luftgrenzen. Bulgarien hat als vorbeugende Maßnahme nach der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Kontrollen an den Landgrenzen eingeführt.

²⁰ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

²¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2025/315 der Kommission vom 14. Februar 2025 zur Festlegung eines Musters für die Mitteilung über die vorübergehende Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen, C/2025/902; Durchführungsbeschluss (EU) 2025/308 der Kommission vom 14. Februar 2025 zur Festlegung eines einheitlichen Formats für den Bericht über die Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 33 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates, C/2025/905.

²² Eine Übersicht bietet die folgende Website: [Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen – Europäische Kommission](#).

Die Kommission wendet die neuen Fristen und Berichtspflichten auf alle Wiedereinführungen und Verlängerungen an, die seit dem Inkrafttreten des geänderten Kodex gemeldet wurden.

Im Rahmen ihres laufenden Dialogs über die Kontrollen an den Binnengrenzen stand die Kommission in engem Kontakt mit den Ländern, die wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt haben, sowie mit den Ländern, die von der Wiedereinführung solcher Maßnahmen betroffen sind. Diese Gespräche haben den Informationsaustausch zwischen dem betreffenden Land sowie zwischen der Kommission und den Schengen-Ländern gefördert. Die Kommission hat betont, dass die Länder verpflichtet sind, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen von Grenzkontrollen auf den grenzüberschreitenden Verkehr, den Güterverkehr²³ und das Funktionieren der Grenzregionen so weit wie möglich zu begrenzen. Im Mittelpunkt der Gespräche standen auch die kontinuierlichen Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission vom November 2023 für alternative Maßnahmen zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit²⁴.

Gleichzeitig wurden im Rahmen der im Jahr 2024 durchgeführten Schengen-Evaluierungen Zentren für die Zusammenarbeit im Polizei- und Zollwesen und Polizeidienststellen in den Regionen an den Binnengrenzen besucht. Ziel dieser Besuche war es, zu überprüfen, ob die Strukturen und Verfahren einen rechtzeitigen Informationsaustausch und wirksame gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der irregulären Migration und der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit gewährleisten. Das übergeordnete Ziel dieser Bewertungen bestand darin, a) einen effizienten Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten und dadurch die innere Sicherheit zu verbessern und b) Bereiche zu ermitteln, in denen Verbesserungs- oder Korrekturmaßnahmen erforderlich sind. Diese Überwachungstätigkeiten und Gespräche haben gezeigt, dass die Kontrollen nicht systematisch durchgeführt werden.

Die Kommission bemüht sich auch darum, dass kein Schengen-Land und keine grenzüberschreitende Region von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen besonders betroffen ist, insbesondere nicht solche mit einer einzigartigen geografischen Lage. In den Fällen, in denen die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen das tägliche Leben von Privatpersonen und Unternehmen erheblich beeinträchtigt, werden entsprechende Maßnahmen ergriffen.

²³ Gemäß der Mitteilung der Kommission zu „Green Lanes“ sollte angestrebt werden, dass Güterfahrzeuge an Binnengrenzen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) nicht länger als 15 Minuten warten müssen, unabhängig von der Art der Waren, die sie befördern. Die Kommission hat weiterhin Treffen mit dem Netz der nationalen Kontaktstellen für den Verkehr organisiert, wenn potenzielle Probleme festgestellt wurden, die sich negativ auf den Verkehrsfluss im Straßengüterverkehr im Binnenmarkt auswirken könnten.

²⁴ Empfehlung der Kommission vom 23. November 2023 über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen, C(2023) 8139 final.

Die Kommission hat auch die operative Zusammenarbeit zwischen Schengen-Ländern gefördert, um die Sicherheits- und Migrationsprobleme der Mitgliedstaaten wirksamer und effizienter anzugehen. Die Kommission hat auch die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit entlang der Migrationsrouten gefördert und dabei auch aktiv mit Drittländern zusammengearbeitet. Um eine rasche, aber auch geordnete Rückkehr irregulärer Migranten an den Binnengrenzen zu gewährleisten, müssen die Schengen-Länder ihre bereits bestehenden bilateralen Rückübernahmeabkommen anwenden oder alternativ operative Vereinbarungen treffen, um das mit dem geänderten Schengener Grenzkodex eingeführte Überstellungsverfahren durchzuführen.

Bislang hat ein Mitgliedstaat, Deutschland, seit Inkrafttreten des geänderten Schengener Grenzkodex die Kontrollen an den Binnengrenzen verlängert. Auf Ersuchen Luxemburgs hat die Kommission bereits eine Konsultation eingeleitet²⁵. Dies hat zu Treffen auf operativer und ministerieller Ebene geführt, um praktische Hindernisse für grenzüberschreitende Ströme zu beseitigen und die Zusammenarbeit bei alternativen operativen Maßnahmen zu intensivieren. Die Kommission setzt sich weiterhin für die Wahrung der Grundsätze der Freizügigkeit und der Sicherheit im gesamten Schengen-Raum ein und wird nach Bedarf im kommenden Schengen-Zyklus Folgemaßnahmen ergreifen, unter anderem durch die Abgabe von Stellungnahmen gemäß dem überarbeiteten Schengener Grenzkodex.

5. Schengener Evaluierungs- und -Überwachungsinstrumente

Im November 2024 richtete die Kommission den **Pool der Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen für das Jahr 2025** ein. Im Einklang mit den Anforderungen des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus haben fast alle Schengen-Länder mindestens einen Sachverständigen benannt. Nur ein Land verzichtete mit der Begründung, dass die Benennung die Erfüllung der nationalen Aufgaben erheblich beeinträchtigen würde²⁶, und es daher nicht in der Lage sei, für jeden Bereich des Schengen-Systems mindestens einen Sachverständigen zu benennen²⁷.

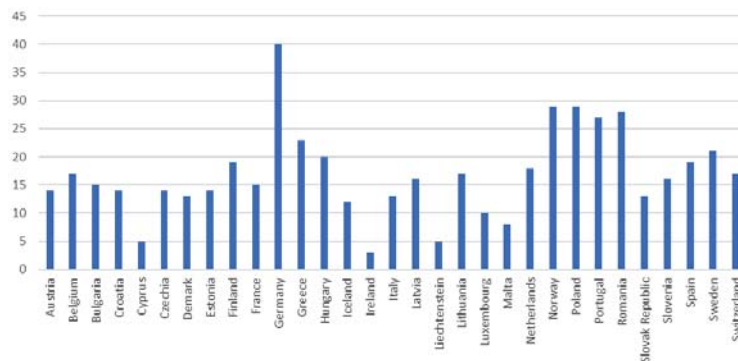
Insgesamt wurden 545 nationale Sachverständige benannt, davon wurden **525 nationale Sachverständige** für den Pool für das Jahr 2025 ausgewählt, wobei die in der Verordnung (EU) 922/2022 und in der entsprechenden Aufforderung an die Schengen-Länder festgelegten allgemeinen und spezifischen Kriterien berücksichtigt wurden²⁸.

²⁵ Nach Maßgabe von Artikel 27a der Verordnung (EU) 2016/399.

²⁶ Gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/922.

²⁷ Dänemark hat keinen Sachverständigen für polizeiliche Zusammenarbeit benannt.

²⁸ Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922.



Zahl der ausgewählten Sachverständigen pro Schengen-Land (2025).

Um einen hochwertigen Pool von Sachverständigen für Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten zu gewährleisten, **wurde im Jahr 2024 eine Schulungsstrategie für Schengen-Evaluierungen ausgearbeitet**. In der Strategie werden die Kernaspekte der Schulungsmaßnahmen zur Schengen-Evaluierung auf der Grundlage kurz- und mittelfristiger Ziele dargelegt, um eine kohärente Methodik für einen gemeinsamen und integrierten Schulungsrahmen für Schengen-Evaluierungen umzusetzen. Sie zielt unter anderem darauf ab, einen gemeinsamen Lehrplan für alle Schulungsmaßnahmen zu erstellen, die Steuerung der Durchführung von Schulungen zu stärken und die Auswahl von Schulungsteilnehmern zu straffen, wodurch die Synergien mit dem Pool der Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen verbessert werden. Im Jahr 2024 wurden **90 Sachverständige** im Rahmen von Erstausbildungsmaßnahmen innerhalb dieses gemeinsamen Rahmens als Sachverständige für Schengen-Evaluierungen **geschult und zertifiziert**.

Der dritte **Workshop für Länderkoordinatoren und leitende Sachverständige** fand im Januar 2025 statt und brachte die Schengen-Länder und die Länderkoordinatoren der Kommission sowie die benannten federführenden Sachverständigen für die Evaluierungen in den Jahren 2024 und 2025 zusammen. Mehr als 40 hochrangige Sachverständige aus den Schengen-Ländern, die eine Gemeinschaft von mehr als 500 Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen vertreten, führten einen strategischen Austausch über die Zukunft des Schengen-Raums und insbesondere darüber, wie der Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gestärkt werden kann. Der Workshop diente auch der Vorbereitung der nationalen Länderkoordinatoren und federführenden Sachverständigen auf die Schengen-Evaluierungstätigkeiten im Jahr 2025.

6. Ausblick: Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten im Jahr 2025

Im Jahr 2025 **jährt sich** die Unterzeichnung des Übereinkommens von Schengen am 14. Juni 1985 **zum 40. Mal**. Dieser Meilenstein wird das ganze Jahr über die Agenda für die Verwaltung des Schengen-Systems prägen und den Schengen-Raum als Symbol für unsere gemeinsame Errungenschaft bekräftigen, nämlich ein sicheres und geeintes Europa, das den europäischen Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen gleichermaßen zugutekommt. Während wir diese wichtige Errungenschaft feiern, wird Schengen weiterhin im Mittelpunkt der Prioritäten der Kommission stehen und – in einer geopolitischen Landschaft voller Umbrüche – weiter ein wesentlicher strategischer Vorteil sein.

Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus wird weiterhin den dynamischen und sich wandelnden Charakter des Schengen-Projekts abbilden und für dessen Widerstandsfähigkeit und Wirksamkeit in einem sich wandelnden Umfeld sorgen. Es wurden neue rechtliche Anforderungen verabschiedet, insbesondere solche, die sich aus dem Migrations- und Asylpaket ergeben (z. B. Screening-Verordnung, Verordnung zum Rückführungsverfahren an der Grenze) und Anforderungen im Zusammenhang mit der neuen digitalen Architektur zur Unterstützung des Grenzmanagements und der inneren Sicherheit des Schengen-Raums (z. B. Interoperabilitätsverordnungen, einzuhaltende Vorschriften im Rahmen des ETIAS, Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum EES, ETIAS, Interoperabilität, Richtlinie über den Informationsaustausch).

Auf dieser Grundlage wird die Kommission im Benehmen mit den Schengen-Ländern und den einschlägigen EU-Einrichtungen im Jahr 2025 den **Schengen-Standardfragebogen** überarbeiten²⁹. Mit dem aktualisierten Fragebogen werden auch die strategischen Aspekte gestärkt, die dem reibungslosen Funktionieren des Schengen-Raums zugrunde liegen, wie etwa die Verwaltung des Schengen-Systems und die Nutzung der entsprechenden EU-Finanzinstrumente.

Im Einklang mit dem mehrjährigen Evaluierungsprogramm für den Zeitraum 2023-2029 wird das **jährliche Evaluierungsprogramm 2025**³⁰ umgesetzt. Dazu gehören die regelmäßigen Evaluierungen der Schweiz, Sloweniens und Österreichs sowie die Evaluierungen Bulgariens und Rumäniens nach ihrer vollständigen Integration in den Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen. Was die **Überwachungstätigkeiten** für das Jahr 2025 betrifft, so plant die Kommission Besuche in Frankreich (die bereits im März 2025 stattgefunden haben), Griechenland (September 2025) und Portugal.

	Janu ar	Febr uar	März	April	Mai	Juni	Juli Augu st	Septe mber	Okto ber	Nove mber	Deze mber
Regelmäßi ge Evaluierun g	Schweiz		Slowenien		Österreich			Rumänien		Bulgarien	
Erstmalige Evaluierun g											
Thematis che Evaluierun g											

Angesichts der besonderen Rolle **thematischer Evaluierungen** bei der Ermittlung bereichsübergreifender Herausforderungen für den Schengen-Raum und dem Umgang damit, wie z. B. Drogenhandel und Rückkehr/Rückführung, in den beiden vorangegangenen Jahren, hält die Kommission nach Konsultationen mit den Schengen-Ländern das Jahr 2026 für einen

²⁹ Nach Maßgabe von Artikel 14 der Verordnung (EU) 2022/922.

³⁰ Das jährliche Evaluierungsprogramm 2025 ist verfügbar unter [Jährliche Evaluierung](#).

günstigen Zeitpunkt, um eine weitere thematische Evaluierung einzuleiten. Angesichts des anhaltenden Krieges in der Ukraine und der weiterhin erhöhten Sicherheitsrisiken würde diese Evaluierung darauf abzielen, Lücken und Schwachstellen in der Schengener Grenz- und Sicherheitsarchitektur zu ermitteln, um deren Kohärenz zu stärken und das Gesamtniveau der inneren Sicherheit zu erhöhen.

Darüber hinaus wird die Kommission im Jahr 2025 weiterhin die Folgemaßnahmen zu den laufenden erstmaligen Schengen-Evaluierungen überwachen, um die technische Bereitschaft der beiden betroffenen Länder voranzubringen. Im Fall **Zyperns** könnten die erforderlichen Besuche³¹ noch im Jahr 2025 stattfinden, sofern die zyprischen Behörden die erforderlichen Abhilfemaßnahmen bis dahin umgesetzt haben. Für **Irland** beabsichtigt die Kommission, den Schengen-Evaluierungsbericht über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit im Drogenbereich und Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens in der ersten Hälfte des Jahres 2025 zu veröffentlichen. Wenn das Ergebnis positiv ausfällt und Abhilfemaßnahmen in anderen relevanten Bereichen, insbesondere der polizeilichen Zusammenarbeit, zügig umgesetzt werden, wird der Rat in der Lage sein, diese Bestimmungen für Irland in Kraft zu setzen, und sie werden zu einer verstärkten Schengen-Zusammenarbeit führen.

Die Kommission wird 2025 außerdem ihre Bemühungen dahin gehend verstärken, die nahtlose Integration der Schengen-Anforderungen für Länder zu unterstützen, die der EU beitreten wollen. Da **EU-Bewerberländer** Schengen-Beitrittskandidaten sind, hat der EU-Erweiterungsprozess erhebliche Auswirkungen auf den Schengen-Raum. Die EU-Bewerberländer müssen alle Schengen-Anforderungen bis zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts erfüllen, auch wenn einige Schengen-Rechte, wie der uneingeschränkte aktive Zugang zu allen Informationssystemen, das Recht auf die Ausstellung von Schengen-Visa und das Recht auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, erst zu einem späteren Zeitpunkt gelten werden. Die Kommission wird eng mit den Bewerberländern zusammenarbeiten, damit das Schengen-System zum Zeitpunkt des EU-Beitritts in einem voll funktionsfähigen nationalen Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems verankert ist. Dies erfordert eine solide Vorbereitung, einschließlich der Umsetzung der Schengen-Aktionspläne, wie es in der Mitteilung über die Erweiterungspolitik der EU³² aus dem Jahr 2024 ausgeführt ist.

Was schließlich Schulungen betrifft, so hat die Umsetzung eines **gemeinsamen Lehrplans** in den Erstschulungskursen im Jahr 2024 eine solide Grundlage für die Gestaltung künftiger Schulungen geschaffen. Die nächsten Erstschulungen sind für Frühjahr, Sommer und Herbst 2025 geplant.

³¹ Artikel 23 der Verordnung (EU) 2022/922.

³² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung 2024 über die Erweiterungspolitik der EU, COM(2024) 690 final.