

Brüssel, den 24. April 2025
(OR. en)

8235/25

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

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.:	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

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

Anl.: COM(2025) 185 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.4.2025
COM(2025) 185 final

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

Schengen-Statusbericht 2025

Schengen-Statusbericht 2025

40-jähriges Bestehen des Schengen-Raums



1. Schengen als strategischer Vorteil

Das am 14. Juni 1985 unterzeichnete Übereinkommen von Schengen markierte den Beginn **einer neuen Ära der strategischen Zusammenarbeit und einer vertieften Integration, in deren Mittelpunkt die Freiheit und Sicherheit der Menschen steht.** Die Vision war einfach und doch tiefgründig: ein Europa aufzubauen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger ohne Hindernisse über die Binnengrenzen hinweg bewegen können, um so das Wirtschaftswachstum, den kulturellen Austausch und den sozialen Zusammenhalt zu fördern und gleichzeitig die kollektive Sicherheit zu verbessern.

Die Schaffung des Schengen-Raums war ein entscheidender Moment im Prozess zum Aufbau eines vereinten **Europas – eines Europas für die Bürgerinnen und Bürger**¹. Das Übereinkommen von Schengen brachte zunächst in den Grenzregionen, die im Mittelpunkt des europäischen Integrationsprozesses stehen, greifbare Vorteile und dann auf dem gesamten Kontinent. Im Zuge der Weiterentwicklung des Schengen-Projekts wurde es über ein bloßes Übereinkommen zur Abschaffung der Grenzkontrollen hinaus ausgeweitet. Im Laufe der Jahre hat sich Schengen zu einem stabilen und vielschichtigen System entwickelt, das sich auf ein wirksames **Außengrenzenmanagement, gemeinsame Vorschriften für Visa, Rückkehr/Rückführung und polizeiliche Zusammenarbeit**, eine enge Koordinierung zwischen den nationalen Behörden und eine engere internationale Zusammenarbeit stützt. Vollständig in den Rahmen der EU integriert, hat das Schengen-System nicht nur an Mitgliedern gewonnen, sondern steckt sich auch immer ehrgeizigere Ziele und symbolisiert Europas Engagement für Einheit, Freiheit und Sicherheit.

Vier Jahrzehnte nach seiner Gründung ist Schengen weit mehr als nur ein Symbol für Mobilität: Es ist ein Instrument, das dazu beiträgt, das Leben der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, Wirtschaft und Handel zu erleichtern und die Stellung der EU in der Welt zu stärken. Heute ist Schengen das Herzstück eines stärkeren und sichereren Europas und erleichtert mehr als 450 Millionen Europäerinnen und Europäern den Alltag. Schengen ist nach wie vor **ein Projekt zum Nutzen der Menschen** und hat sich in dreierlei Hinsicht zu **einem strategischen Vorteil der Union** entwickelt.

Erstens ist der Schengen-Raum als wesentliche Voraussetzung für den Binnenmarkt **ein entscheidender Motor für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und**

¹ Tagung des Europäischen Rates, Fontainebleau, Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Juni 1984, [1984_June_-_fontainebleau_eng_.pdf](#)

wirtschaftliche Souveränität Europas. In einem zunehmend unbeständigen globalen Umfeld, in dem geopolitische Spannungen und geoökonomische Konkurrenz wieder aufleben, benötigt die europäische Wirtschaft ein barrierefreies Umfeld, um zu gedeihen und externen Abhängigkeiten weniger stark ausgesetzt zu sein. Der Schengen-Raum stärkt unsere kollektive Widerstandsfähigkeit, indem er den freien Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr fördert. Er spielt eine entscheidende Rolle dabei, die Lieferketten in ganz Europa aufrechtzuerhalten und zu stärken und den Binnenmarkt zu festigen, wie im Letta-Bericht² hervorgehoben wird.

Zweitens ist Schengen **die machtvollste Antwort der EU auf die Herausforderungen einer Welt, in der Bedrohungen keine nationale Angelegenheit mehr sind, die an den Grenzen endet.** Der Schengen-Raum ermöglicht es uns, unser kollektives Know-how und unsere gemeinsamen Ressourcen zu nutzen und einen Sicherheitsrahmen zu schaffen, der viel stärker und wirksamer ist als die Summe der einzelnen nationalen Systeme. Schengen bietet eine Reihe von Instrumenten, gemeinsamen Ressourcen und Fähigkeiten, die es braucht, um den heutigen komplexen, grenzüberschreitenden Bedrohungen von Freiheit und Sicherheit die Stirn zu bieten. Diese Bedrohungen, sei es durch organisierte kriminelle Netzwerke oder feindselige staatliche oder nichtstaatliche Akteure, lassen sich von einzelnen Nationen nicht wirksam bekämpfen. In der heutigen geopolitischen und sicherheitspolitischen Landschaft ist Schengen nicht mehr nur ein Vorteil, sondern unverzichtbar.

Drittens ist Schengen, wenn feindselige Akteure versuchen, Europa zu schwächen und zu spalten, **eine Kraft der Einheit, die die Europäerinnen und Europäer einander näher bringt.** Schengen fördert die Einheit und trägt zu einer gemeinsamen, greifbaren europäischen Identität bei. Das Schengen-System ist eine fest verankerte politische Verteidigungslinie gegen Versuche, Spaltung und Misstrauen unter den Europäerinnen und Europäern zu säen.

Damit die Menschen die Rechte und Freiheiten, die sich aus dem Schengen-Besitzstand ergeben, uneingeschränkt wahrnehmen können, ist das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten essenziell, was wiederum eine wirksame Umsetzung der vereinbarten Vorschriften voraussetzt. Gemeinsame Standards bei der Bekämpfung der illegalen Migration, der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Schleuserkriminalität müssen strikt eingehalten werden, wobei ein angemessener Schutz der Grundrechte gewährleistet sein muss. Wirksame Durchsetzungsmechanismen und koordinierte Anstrengungen auf allen Ebenen sind für eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unverzichtbar.

Heute ist es, genau wie im Jahr 1985, an der Zeit, erneut unser Vertrauen in dieses Projekt zu setzen und anzuerkennen, dass wir uns in einem weiteren entscheidenden Moment in unserem Bemühen um die Erhaltung und Konsolidierung eines starken und geeinten Europas befinden. **Ein strategischer Vorteil erfordert kontinuierliche Erneuerung und Investitionen,** auf politischer und regulatorischer Ebene sowie auf operativer Ebene.

² „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens“, Enrico Letta, April 2024. [Enrico Letta, „Much more than a market“ \(April 2024\).](#)

Investitionen in Schengen als strategischer Vorteil: Weiterentwicklung der politischen Steuerung und des Regelungsrahmens für den Schengen-Raum

Der Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems umfasst eine Reihe gemeinsamer Vorschriften und ein System von Institutionen und Verfahren, unter die alle Strategien und Maßnahmen fallen, die einem gut funktionierenden Schengen-Raum zugrunde liegen. Dies sorgt dafür, dass der Raum reibungslos funktioniert und mit den politischen Zielen im Einklang steht, die auf den Grundsätzen der gemeinsamen Verantwortung, des gegenseitigen Vertrauens und der Überwachung der vereinbarten Vorschriften beruhen. Er stützt sich auf eine enge Koordinierung zwischen allen Behörden und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den einschlägigen EU-Agenturen.

Während des Schengen-Zyklus 2024-2025 hat das Schengen-Barometer+ regelmäßig einen Überblick über die wichtigsten Faktoren mit Auswirkungen auf den Schengen-Raum geliefert und die **Lageanalyse des Schengen-Raums** konsolidiert. Diese Informationen verbessern die Vorsorge und die Entwicklung politischer Maßnahmen, z. B. in den Bereichen Bekämpfung des Drogenhandels, Visa und Rückkehr/Rückführung. Die Kommission und der belgische Ratsvorsitz veranstalteten im Jahr 2024 gemeinsam mit den Schengen-Ländern und den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres einen Workshop, bei dem betont wurde, dass es darauf ankommt, die Berichtspflichten zu straffen, die Definitionen der Schlüsselindikatoren anzugleichen und andere Instrumente wie EUROSUR für den Informationsaustausch optimal zu nutzen. Der Schengen-Zyklus 2025-2026 wird durch acht operative Schlussfolgerungen, darunter eine Bestandsaufnahme der Rahmenwerke für die Berichterstattung und die Schließung spezifischer Datenlücken, geprägt sein. Dadurch wird das Barometer+ verbessert und zu einem gezielteren und wirksameren Instrument für eine bessere Verwaltung weiterentwickelt.

Unter belgischem Vorsitz wurden auch Fortschritte bei der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für eine verstärkte Koordinierung erzielt, gemäß dem Vorschlag der Kommission im Jahr 2024³. Als Forum für Fragen von gemeinsamem Interesse und zur Vorbereitung der Beratungen für den Schengen-Rat wurde ein **Treffen hochrangiger Schengen-Beamter** eingerichtet. Im Mittelpunkt der ersten Sitzung standen Verwaltung, rechtliche Kohärenz und Erweiterung. Thema der zweiten Sitzung unter ungarischem Vorsitz war die regionale Zusammenarbeit als konkrete Alternative zu den Kontrollen an den Binnengrenzen, indem das Außengrenzenmanagement und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten gestärkt werden. Dieses Format wird weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der politischen Koordinierung spielen.

³ COM(2024) 173 final.

Die globale politische Landschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel, der sowohl **operative Herausforderungen als auch Chancen** mit sich bringt. Den Schengen-Raum zu vertiefen und zu erweitern, würde uns angesichts dieser Herausforderungen stärken. Erforderlich sind eine strategische Nachkalibrierung der Umsetzung der Vorschriften und verstärkte Investitionen in Bereichen mit den größten langfristigen Auswirkungen, beginnend **auf externer Ebene** mit einer starken Visumpolitik und einer engeren Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Gleichzeitig müssen wir unsere **Außengrenzen** wirksam verwalten und mit Blick auf unsere Ressourcen, Ausrüstung und Technologie den Fokus darauf legen, die Sicherheit zu erhöhen. Dadurch wird Raum für eine **vertiefte Zusammenarbeit innerhalb des Schengen-Raums** geschaffen, um gemeinsame Maßnahmen zu fördern und gleichzeitig eine stärkere Integration der Menschen zu unterstützen. Letztendlich ist der Schengen-Raum keine Ansammlung isolierter Teile, sondern ein verwobenes System, in dem alle Teile auf unsere gemeinsamen Ziele hinarbeiten und das unsere kollektive Widerstandsfähigkeit stärkt.

Die **Überwachungsfunktion** der Kommission wurde ausgebaut. Aufbauend auf den in den letzten Jahren erzielten Fortschritten wird die Kommission weiterhin in vollem Umfang von Kontrollbesuchen, erneuten Besuchen, unangekündigten Besuchen und anderen ihr zur Verfügung stehenden Durchsetzungsinstrumenten Gebrauch machen. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem EU-Mittel vorrangig einsetzen, um die bei Schengen-Evaluierungen und Schwachstellenbeurteilungen von Frontex ermittelten Defizite zu beseitigen. Daher besteht eine Priorität darin, sicherzustellen, dass die EU-Mittel strategisch mit den erforderlichen Reformen verknüpft sind.

Investitionen in Schengen als strategischer Vorteil: operative Maßnahmen

Der **Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus** als zentrales Steuerungselement ist der Kompass des Systems, um Mängel und verbesserungsbedürftige Bereiche zu erkennen, bevor sie die Integrität des Systems gefährden, und sorgt für ein ausgewogenes Verhältnis von Maßnahmen zur Schließung etwaiger Lücken. Grundpfeiler des Schengen-Systems ist gegenseitiges Vertrauen, und dies wird durch den Evaluierungsmechanismus in die Praxis umgesetzt. Die Schengen-Länder stellen nicht nur sicher, dass ihre Systeme wirksam funktionieren, sondern unterstützen einander auch aktiv und erkennen an, dass der Erfolg (und das Versagen) eines Staates Auswirkungen auf die Stabilität und Sicherheit des gesamten Schengen-Raums hat.

Im Jahr 2024 führte die Kommission das jährliche Evaluierungsprogramm durch, das zu Schengen-Länderberichten Kroatiens, Polens, Ungarns, Tschechiens und der Slowakei führte. Die Kommission überwachte auch die Umsetzung der von Griechenland, Irland und Dänemark gemeldeten Abhilfemaßnahmen. Im Februar 2024 fanden unangekündigte Besuche bei den Konsulaten Deutschlands, Polens und Spaniens in Mumbai, Indien, statt. Nur eine begrenzte Anzahl schwerwiegender Mängel ist seit dem letzten Evaluierungszyklus nicht behoben worden. Doch gibt es nach wie vor eine beträchtliche Zahl anhaltender Probleme, die einer Lösung bedürfen.

Anhang 1 enthält Näheres zur Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten und **Anhang 2** enthält das Kompendium der im Rahmen der jüngsten Schengen-Evaluierungen erkannten bewährten Verfahren.

2. Das politische Rückgrat von Schengen: ein starker gemeinsamer Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems

Die Bewältigung der geopolitischen Umbrüche und damit zusammenhängender Auswirkungen auf die Freiheit und die Sicherheit beginnt damit, sich erneut zu zwei Grundprinzipien zu bekennen: **gemeinsame Verantwortung und gegenseitiges Vertrauen**. Gemeinsame Verantwortung für die Wahrung der Rechte und der Sicherheit aller Menschen im gesamten Schengen-Raum. Gegenseitiges Vertrauen unter den Schengen-Ländern, dass jeder Teil des Schengen-Systems kompetent und wirksam im Einklang mit hohen gemeinsamen Standards verwaltet wird.

Im Schengen-Scoreboard 2024 sind Asymmetrien bei der Umsetzung der wichtigsten Schengen-Anforderungen ersichtlich. Rund 65 % der im Rahmen des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus abgegebenen Empfehlungen wurden noch nicht umgesetzt. Anhaltende Mängel haben erhebliche Folgen in der Praxis.

Politische Maßnahmen zur Erneuerung des Bekenntnisses zu gemeinsamer Verantwortung und gegenseitigem Vertrauen müssen durch **entschlossenes Handeln** auf politischer und operativer Ebene flankiert werden, damit eine rasche und wirksame Umsetzung der Schengen-Vorschriften gewährleistet ist. Dies setzt einen soliden Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems mit starker politischer Kontrolle, Koordinierung und Rechenschaftspflicht voraus.

Im vergangenen Jahr wurden Fortschritte bei der **Konsolidierung des Rahmens für die Verwaltung des Schengen-Systems** erzielt, was zu den wichtigsten Prioritäten des Schengen-Zyklus 2024-2025 gehörte. Insbesondere haben die verbesserten Instrumente der Kommission, unter anderem das Schengen-Barometer+ und das Schengen-Scoreboard, dazu beigetragen, unter den Schengen-Ländern das Verständnis zu fördern, was die wichtigsten Fragen sind, die ein gemeinsames Handeln erfordern, etwaige Lücken in der Umsetzung zu ermitteln und Brücken zwischen der technischen und der politischen Ebene zu schlagen. Dies ermöglichte einen strategischeren Ansatz im Hinblick auf die Durchführung und Weiterverfolgung der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten.

Es eröffnen sich womöglich neue Möglichkeiten, die politische Koordinierung und Überwachung voll auszuschöpfen. Der Schengen-Rat, der nach dem Vorbild des im Rahmen der Schengen-Assoziierungsabkommen eingerichteten Gemischten Ausschusses arbeitet, ist dafür zuständig, strategische Leitlinien für die Politik zu geben, die sich auf die Funktionsweise des Schengen-Raums auswirkt. Ergänzend zur Zusammensetzung des Rates „Inneres“ soll der Schengen-Rat ein offenes Umfeld für einen engen politischen Dialog zwischen den Entscheidungsträgern des Schengen-Raums schaffen.

Damit der Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems wirklich funktioniert, ist es notwendig, dass umfänglich verstanden wird, welche Schwierigkeiten vor Ort bestehen, dass die gründliche Prüfung anhaltender Schwachstellen und Mängel verbessert und mehr kollektive Verantwortung für wirksame Lösungen übernommen wird. Es braucht Zusammenarbeit, entschlossenes Handeln und spezifische Maßnahmen, um anhaltende Mängel zu beheben und die Integrität der gemeinsam verabschiedeten Vorschriften zu wahren.

Im **Schengen-Zyklus 2025-2026** sollte der integrierten politischen Koordinierung und Entscheidungsfindung in allen Fragen, die strategische Auswirkungen auf die Freiheit und Sicherheit in einem Raum ohne Binnengrenzen haben, Vorrang eingeräumt werden, indem **das volle Potenzial des Schengen-Rates ausgeschöpft** wird.

- Die Kommission wird die Bemühungen um eine weitere Stärkung der politischen Aufsicht durch den Schengen-Rat unterstützen, damit ein besser koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten in Fragen gewährleistet ist, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Schengen-Raums auswirken, und um die Diskussionen über gemeinsame Herausforderungen zu erleichtern.
- Die alltägliche Verwaltung des Schengen-Raums lässt sich verbessern, indem die gemeinsamen Instrumente zur raschen und wirksamen Erkennung und Behebung von Schwachstellen innerhalb des Schengen-Raums weiter gestärkt werden. Die Kommission wird das aggregierte Schengen-Scoreboard entwickeln, um den Schengen-Rat besser bei der Ermittlung der wichtigsten Prioritäten zu unterstützen, damit Lücken geschlossen und rasche Maßnahmen zur Minderung neu auftretender Risiken ergriffen werden können.

Die Kommission ist bereit, mit dem derzeitigen und dem künftigen Vorsitz zusammenzuarbeiten, um diese Ziele im Rahmen der Priorität 1 für den Schengen-Zyklus 2025-2026 zu erreichen, wie in Abschnitt 5 dargelegt.

Die Arbeit im Rahmen des Schengen-Zyklus 2025-2026 sollte auch Maßnahmen zur Stärkung der **nationalen Systeme zur Verwaltung des Schengen-Systems** sowohl in den Schengen-Ländern als auch in den Bewerberländern für den EU-Beitritt umfassen. Die Kommission wird eine Reihe von Workshops veranstalten, um sich auf Mindeststandards zu einigen, damit die Schengen-Staaten das Schengen-System durch wirksame politische und administrative Strukturen vollständig umsetzen können. Diese Arbeit wird auf der umfassenden Entwicklung und den Verwaltungsstrukturen aufbauen, die im Rahmen des integrierten europäischen Grenzmanagements eingerichtet wurden. Dieser Ansatz bezieht alle zuständigen Behörden ein.

Wie in den Schengen-Evaluierungen berichtet, fordert die Kommission auf der Grundlage ihrer eigenen Erfahrungen alle Schengen-Länder auf, einen nationalen Koordinator zu benennen, der alle Fragen, die sich auf das Funktionieren des Schengen-Raums auswirken, überwacht und eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen allen betroffenen Behörden sicherstellt.

Gemäß den Folgemaßnahmen zur **thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement 2019-2020**⁴ haben alle Schengen-Länder nationale Verfahren zur Überarbeitung ihrer Strategien eingeleitet. Bis Ende 2024 haben 12 Schengen-Länder die überarbeiteten Strategien förmlich angenommen, und acht Schengen-Länder befanden sich in der Annahme. Die Ergebnisse zeigen bemerkenswerte Verbesserungen, unter anderem strengere Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems und eine bessere Integration von Rückkehrverfahren in die nationalen Strategien. Die meisten Schengen-Länder haben Fortschritte bei der Angleichung ihrer Strategien an die Prioritäten der EU gemacht, was sich in Bereichen wie der Risikoanalyse, dem Lagebewusstsein und der Zusammenarbeit mit der EU zeigt.

Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Lücken bei der Personalplanung, der behördenübergreifenden Koordinierung und den finanziellen Regelungen. Nur wenige Schengen-Länder verknüpfen ihre Strategien erfolgreich mit Aktionsplänen, Bedarfsanalysen und Finanzierungsrahmen. Die nationalen Strategien enthalten noch immer nicht in vollem Umfang spezifische Bestimmungen über Grundrechtsgarantien und Schulungen. Gleichzeitig müssen die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem im Migrations- und Asylpaket festgelegten Screening-Verfahren wirksam integriert und an das umfassendere integrierte Grenzmanagementsystem angeglichen werden. Investitionen in das Verwaltungssystem für das integrierte europäische Grenzmanagement werden eine solide Grundlage für den Aufbau robuster nationaler Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems bilden.

3. Das politische und regulatorische Rückgrat: ein weiter gefasster und vertiefter Schengen-Raum

3.1. Ein weiter gefasster Schengen-Raum

Innerhalb von 40 Jahren hat sich Schengen von einer regionalen Initiative einiger EU-Mitgliedstaaten zu einem echten europäischen Projekt entwickelt⁵. Der Schengen-Raum wurde neunmal erweitert und bildet heute den größten Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen.

Bulgarien und **Rumänien** wurden am 1. Januar 2025 vollständig in den Schengen-Raum integriert. Der Beschluss des Rates vom 12. Dezember 2024⁶ im Anschluss an seinen Beschluss vom 30. Dezember 2023⁷ in derselben Angelegenheit markierte den Abschluss eines 18-

⁴ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des Berichts über die thematische Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement 2019-2020, C(2020) 8000 final.

⁵ Das Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand gilt für 30 Länder. Die Kontrollen an den Binnengrenzen wurden zwischen 29 teilnehmenden Ländern aufgehoben.

⁶ Beschluss (EU) 2024/3212 des Rates vom 12. Dezember 2024 zur Festlegung des Datums für die Aufhebung der Personenkontrollen an den Landbinnengrenzen zu und zwischen der Republik Bulgarien und Rumänien (ABl. L 3212 vom 23.12.2024).

⁷ Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Bulgarien und in Rumänien (ABl. L 120 vom 4.1.2024).

jährigen Prozesses, seit beide Länder nach ihrem Beitritt zur EU Schengen-Staaten wurden. Durch den vollständigen Beitritt zum Schengen-Raum werden Bulgarien und Rumänien voraussichtlich Milliarden von Euro einsparen, da die in diesen beiden Ländern tätigen Unternehmen bei weiterhin bestehenden Binnengrenzen aufgrund erhöhter Logistikkosten, Verzögerungen bei der Auslieferung von Waren und Ausrüstung sowie höherer Kosten für Kraftstoff und Fahrer jährlich schätzungsweise Milliardenbeträge zahlen müssten⁸.

Zypern arbeitet an der Umsetzung der Schengen-Empfehlungen⁹, und die erste Schengen-Evaluierung ist im Gange. Die Kommission unterstützt Zypern auf seinem Weg zu einer tieferen Integration in das Schengen-System.

Irland ist einzig und allein von der Teilnahme an allen Bestimmungen des Schengen-Regelwerks¹⁰ ausgenommen. In Anbetracht der Vorteile für Irland und den Schengen-Raum insgesamt und nachdem es vom Rat ermächtigt wurde, sich an bestimmten Bereichen¹¹ wie dem Schengener Informationssystem sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu beteiligen, wird derzeit eine Folgemaßnahme zu seiner Schengen-Evaluierung durchgeführt¹². Die Kommission beabsichtigt, im Jahr 2025 den Schengen-Evaluierungsbericht¹³ für Irland vorzulegen. Sollte dieser positiv ausfallen, kann der Rat diese Bestimmungen¹⁴ in Irland umsetzen, was zu einer verstärkten Schengen-Zusammenarbeit führt.

Da sich die EU auf eine weitere Erweiterung vorbereitet und die Beitrittsverhandlungen mehrerer Bewerberländer auf einem guten Weg sind, wird der Schengen-Raum auch auf diese Länder ausgeweitet, da sie das Schengen-Regelwerk ab dem Tag ihres Beitritts zur EU annehmen und umsetzen müssen. Es wird ein neuer transparenter, effizienter und wirksamer Rahmen für die Aufnahme in den Schengen-Raum erforderlich sein, um die Komplexität der Erweiterung dieses Raums zu bewältigen und einen gut vorbereiteten Integrationsprozess zu gewährleisten. Aufbauend auf den Lehren aus der letzten Schengen-Erweiterung muss der Rahmen ein berechenbares und faires Verfahren bieten, das es neuen Ländern ermöglicht,

⁸ Kosten der Nichtanwendung des Schengen-Besitzstands für den Binnenmarkt — Folgen für Bulgarien und Rumänien, Initiativbericht, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, INT 1046, 4. Dezember 2024.

⁹ Ratsdokumente: 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21, 11237/24.

¹⁰ Artikel 4 und 5 des Protokolls Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand.

¹¹ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland.

¹² Gemäß Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/1745 des Rates wurden 2021 im Rahmen der erstmaligen Schengen-Evaluierung Irlands Evaluierungsbesuche im Zusammenhang mit der polizeilichen Zusammenarbeit und dem Schengener Informationssystem durchgeführt. Um die Fortschritte Irlands zu bewerten, wurde zwischen dem 25. und dem 29. November 2024 gemäß Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 ein Kontrollbesuch durchgeführt. Obwohl Fortschritte zu verzeichnen waren, muss Irland noch weiter tätig werden, um die ausstehenden Abhilfemaßnahmen umzusetzen. Die Kommission wird die Umsetzung des Aktionsplans weiter überwachen.

¹³ Bewertung der Umsetzung der Anforderungen in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit im Drogenbereich und Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens durch das Evaluierungsteam.

¹⁴ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland.

schrittweise davon zu profitieren, Teil des Schengen-Raums zu sein, und am Ende die Kontrollen an den Binnengrenzen als letzten Meilenstein abzuschaffen.

Dieser Prozess erfordert eine strenge Überwachung in allen Phasen, um sicherzustellen, dass die neuen Schengen-Länder kontinuierlich die hohen Standards erfüllen, die von den bestehenden Schengen-Ländern in allen Bereichen angewandt werden und die es für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen braucht. Als ersten Schritt müssen diese Länder während der Beitrittsverhandlungen weiter daran arbeiten, die rechtlichen, verwaltungstechnischen und operativen Standards einzuführen, die erforderlich sind, um das Schengen-System bis zum EU-Beitritt in einem voll funktionsfähigen nationalen Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems zu verankern. Dies erfordert eine solide Vorbereitung, einschließlich der Umsetzung eines Schengen-Aktionsplans, wie in der Mitteilung über die Erweiterungspolitik der EU aus dem Jahr 2024 dargelegt¹⁵.

3.2. Vertiefung des Schengen-Raums, um für das digitale Zeitalter gerüstet zu sein

Die EU transformiert derzeit das Grenzmanagement dahingehend, dass sie von hauptsächlich physischen Grenzübertrittskontrollen zu einem moderneren und digitaleren Grenzsystem übergeht. Es ist notwendig, die **Digitalisierung des Schengen-Rahmens** zu beschleunigen, um die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen, die Außengrenzen und die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu stärken und Bona-fide-Reisen in den Schengen-Raum und die Freiheit, innerhalb des Schengen-Raums frei zu reisen, zu erleichtern und gleichzeitig den Schutz der Grundrechte und Sicherheitsstandards zu gewährleisten.

Im Rahmen der Bemühungen, den Schengen-Raum weltweit zum Referenzstandard für einen nahtlosen und sicheren Reiseverkehr zu machen, traten im Januar 2025 die neuen Vorschriften¹⁶ für die effiziente Nutzung von Reiseinformationen (im Folgenden „vorab übermittelte Fluggastdaten“) durch Grenz- und Strafverfolgungsbehörden in Kraft. Dies ist ein wichtiger Schritt für mehr Sicherheit, ohne das Reiseerlebnis zu schmälern, wobei gleichzeitig die Rechte des Datenschutzes und der Privatsphäre gewahrt bleiben. Die Kommission beabsichtigt, im Jahr 2025 eine Bewertung der Vorschriften für die Verwendung von Fluggastdatensätzen einzuleiten, um deren Wirksamkeit und Effizienz zu analysieren.

Die Digitalisierung der Verfahren an den EU-Außengrenzen ist ein Schlüsselement im Umgang mit Sicherheitsrisiken. Im Dezember 2024 legte die Kommission einen Vorschlag zur schrittweisen Inbetriebnahme des **Einreise-/Ausreisystems** vor. Dieser Vorschlag ermöglicht es den Schengen-Ländern, das Einreise-/Ausreisystem über einen Zeitraum von sechs Monaten schrittweise an ihren Außengrenzen einzuführen, sodass sie und eu-LISA über Flexibilität und Instrumente verfügen, um verbleibende Hürden vor der vollständigen Einführung des Systems auszuräumen. Die Kommission fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, für zügige Verhandlungen und eine rasche Annahme des Vorschlags zu sorgen. Die Vorbereitungen für die Einführung des **Europäischen Reiseinformations- und -**

¹⁵ Mitteilung 2024 der Kommission vom 30. Oktober 2024 über die Erweiterungspolitik der EU, COM(2024) 690 final.

¹⁶ Verordnung (EU) 2025/12 und Verordnung (EU) 2025/13.

genehmigungssysteme müssen rasch abgeschlossen werden, da eine Reihe von Schengen-Ländern Schwierigkeiten bei der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen hat.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat sowie die Behörden der Mitgliedstaaten und eu-LISA auf, dafür zu sorgen, dass diese wichtigen Innovationen voll funktionsfähig sind und dem vom Schengen-Rat im März 2025 vereinbarten neuen Zeitplan¹⁷ folgen.

Während diese Systeme die Sicherheit und Effizienz des Reisens erheblich verbessern werden, ist der im Oktober 2024 vorgelegte Vorschlag der Kommission zur **Digitalisierung von Reisedokumenten**¹⁸ Teil eines umfassenderen Engagements für digitale Innovationen zum Nutzen der Reisenden. Ziel dieser Initiative ist ein gemeinsamer Standard für digitale Reisedokumente und die EU-weite Einführung einer mobilen Anwendung, um die Grenzkontrollen zu vereinfachen und allen Reisenden ein störungsfreies Reisen zu ermöglichen. Derzeit laufen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat, um dieses Ziel zu verwirklichen. Außerdem wird an der Modernisierung der Visumverfahren gearbeitet, damit auch Drittstaatsangehörigen ein effizienteres und sichereres Visumverfahren offensteht. Nach dem Vorschlag der Kommission über digitale Visa wurde das Gesetzgebungsverfahren mit dessen Annahme im Jahr 2023 abgeschlossen. Die entsprechenden Durchführungsrechtsakte werden derzeit überarbeitet, und es wird angestrebt, im Jahr 2026 mit der Entwicklung der EU-Visumantragsplattform zu beginnen, damit die Plattform im Jahr 2028 in Betrieb genommen und das digitale Visum eingeführt werden kann.

Da sich der gesellschaftliche und technologische Wandel in einem noch nie da gewesenen Tempo vollziehen – unvorstellbar bei der Gründung von Schengen –, muss sich der Schengen-Raum anpassen, um vor der Lage zu bleiben. **Neue Technologien und digitale Lösungen** werden für die Umgestaltung des Grenzmanagements und die frühzeitige Erkennung von Bedrohungen von entscheidender Bedeutung sein. Investitionen in Forschung und Entwicklung für künftige europäische Grenzmanagement- und Sicherheitstechnologien sollten den Schengen-Raum auch in Zukunft durch modernste europäische Lösungen schützen. Dies erfordert engere Partnerschaften, auch mit assoziierten Schengen-Ländern sowie mit öffentlichen und privaten Interessenträgern wie Forschern, Unternehmen, innovativen Unternehmen oder Forschungs- und Technologieorganisationen. Diese Arbeit muss durch eine verbesserte **Vorsorge** mittels fortschrittlicher Systeme zur Erkennung von Bedrohungen, die kontinuierliche Überwachung kritischer Infrastrukturen und die Einführung von Echtzeit-Reaktionsprotokollen ergänzt werden. Diese Maßnahmen braucht es, um der zunehmenden

¹⁷ Gemäß dem überarbeiteten Zeitplan wird das Einreise-/Ausreisesystem ab Oktober 2025 schrittweise eingeführt. Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem wird im letzten Quartal 2026 eingeführt.

¹⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten („Digitale EU-Reise-Anwendung“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399 und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise, COM(2024) 670 final, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ausstellung digitaler Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen, COM(2024) 671 final.

Bedrohung durch Cybersicherheitsverstöße, auch in EU-Agenturen und grenzbezogenen Datensystemen, zu begegnen.

3.3. Vertiefung des Schengen-Raums zur Anpassung an die sich wandelnde Sicherheitslandschaft

Am 1. April 2025 verabschiedete die Kommission **ProtectEU: eine neue Europäische Strategie für die innere Sicherheit**, in der die Arbeit zur Verbesserung des Sicherheitsapparats der EU in den kommenden Jahren und zur durchgängigen Berücksichtigung von Sicherheitserwägungen in allen Rechtsvorschriften, Strategien und Programmen der EU dargelegt ist. Ähnliche Anstrengungen sind auf nationaler Ebene nötig, da die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2024 gezeigt haben, dass der strategische Ansatz für die innere Sicherheit nach wie vor eine Lücke aufweist. Die nationalen Behörden sind nach wie vor unvernetzt tätig, setzen Ad-hoc-Maßnahmen um und es fehlt ein umfassender europäischer Ansatz. Dies hindert die Schengen-Länder daran, nationale Prioritäten zu erkennen, Fähigkeiten strategisch zu planen und grenzüberschreitende und ergänzende Maßnahmen auf allen Ebenen (national, regional und lokal) zu konzipieren. Innere Sicherheit in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten, erfordert daher einen Ansatz, der eine vertiefte und besser strukturierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden und auf europäischer Ebene fördert, auch im Hinblick auf den Aspekt der Verwaltung.

Wie in der Strategie für die innere Sicherheit angekündigt, wird die Kommission zur Unterstützung der Diskussionen mit den Mitgliedstaaten im Rat über die sich wandelnden Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit und zum Austausch über zentrale politische Prioritäten regelmäßige Bedrohungsanalysen für die innere Sicherheit der EU erstellen und vorlegen. Um die umfassenderen Arbeiten zur Verbesserung des Lagebewusstseins zu unterstützen, ist es entscheidend, dass die Mitgliedstaaten den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mithilfe der zentralen Analysekapazität (Single Intelligence Analysis Capacity – SIAC) verbessern und für einen engeren Informationsaustausch mit den Agenturen und Einrichtungen der EU sorgen.

Um den sich wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen in einer besser koordinierten, kohärenteren und wirksameren Weise zu begegnen, ist die **grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung** ausschlaggebend. Die weiterhin bestehenden Hürden in Bezug auf Recht und Rechtsprechung, die in der im Jahr 2024 von der Kommission durchgeführten Bewertung der Empfehlungen des Rates zur operativen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung¹⁹ festgestellt wurden, behindern nach wie vor eine wirksame operative Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Wie in der Europäischen Strategie für die innere Sicherheit²⁰ angekündigt, wird die Kommission auf die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe für die Zukunft der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung hinarbeiten, um eine

¹⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Bewertung der Umsetzung der Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung durch die Mitgliedstaaten. SWD(2025) 36 final vom 31.1.2025.

²⁰ COM(2025) 148 final.

gemeinsame strategische Vision zu entwickeln und konkrete Lösungen vorzuschlagen, um rechtliche Lücken zu schließen, den Informationsaustausch zu verbessern und ein hohes Maß an innerer Sicherheit im gesamten Schengen-Raum zu gewährleisten.

Eine der Herausforderungen, mit denen die Strafverfolgungsbehörden konfrontiert sind, besteht darin, den **rechtmäßigen Zugang zu Daten** zu gewährleisten. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Privatsphäre ist für den Schutz von Freiheit und Sicherheit unerlässlich. Aufbauend auf den Empfehlungen, die die hochrangige Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung im Mai 2024 angenommen hat, und wie in der Europäischen Strategie für die innere Sicherheit angekündigt, wird die Kommission im ersten Halbjahr 2025 einen Fahrplan vorlegen, in dem sie die rechtlichen und praktischen Maßnahmen vorschlägt, die einen rechtmäßigen und wirksamen Zugang zu Daten gewährleisten.

Schließlich muss der Rechtsrahmen zur **Bekämpfung der Schleuserkriminalität** aktualisiert werden. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat nachdrücklich auf, die Verhandlungen zur Stärkung der Rolle von Europol bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität zügig abzuschließen²¹. In der Zwischenzeit werden die Arbeiten zur Verbesserung der bereits verfügbaren Instrumente fortgesetzt. Im Januar 2025 unterstützte die Kommission die Einrichtung eines professionellen Netzes von Ermittlern im Bereich der Online-Schleuserkriminalität, das vom Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung von Europol und der EU-Meldestelle für Internetinhalte verwaltet wird. Dieses Netz wird dazu beitragen, kriminelle Gruppen, die online tätig sind, zu zerschlagen. Auf der zweiten Internationalen Konferenz zur Bekämpfung der Migrantenschleusung werden die Fortschritte bewertet und weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Konsolidierung der Arbeit der Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vorangebracht.

Ähnliche Initiativen wurden für den Bereich des **Drogenhandels** durchgeführt, wobei der Schwerpunkt auf der Sensibilisierung für die Faktoren liegt, die dieser wachsenden Bedrohung zugrunde liegen. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Interessenträgern, wie sie durch die Europäische Hafenallianz gefördert wird, ist für die Bekämpfung des Missbrauchs des gewerblichen Verkehrs entscheidend. Die Initiative wird in die künftige EU-Hafenstrategie einfließen, die die Kommission im Jahr 2025 verabschieden will, und sie wird, wie in der Europäischen Strategie für die innere Sicherheit angekündigt, auf kleinere Häfen und Binnenhäfen ausgeweitet.

4. Das operative Rückgrat von Schengen: Umsetzung

Der wahre Erfolg des Schengen-Raums hängt grundsätzlich davon ab, dass das System von den Tausenden vor Ort tätigen Behörden, einschließlich mehrerer EU-Agenturen, wirksam

²¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 (COM(2023) 754 final), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates (COM(2023) 755 final).

umgesetzt wird. Nur durch ein kohärentes, hochwertiges und koordiniertes Vorgehen lassen sich politische Verpflichtungen in die Praxis umsetzen. Der operative Rahmen des Schengen-Raums wird von Grenzschutzbeamten, Strafverfolgungsbeamten und Einwanderungsbehörden unterstützt und ist entscheidend, um aus der ehrgeizigen Vision des Schengen-Raums einen echten strategischen Vorteil zu machen. Die Schengener Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten im Jahr 2024 haben gezeigt, dass das Fundament des Schengen-Raums zwar nach wie vor solide ist, in kritischen Bereichen jedoch immer noch gewisse Lücken bestehen. Hier sind gezielte Folgemaßnahmen nötig, um zu verhindern, dass diese Mängel die Integrität und die allgemeine Sicherheit des Schengen-Raums untergraben.

4.1. Stärkung der Vorsorge weit über unsere Grenzen hinaus

Schengen kommt in erster Linie den europäischen Bürgern und Einwohnern zugute, da es die Freizügigkeit im Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen erleichtert. Diese Vorteile erstrecken sich auch auf alle Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Schengen-Landes aufhalten.

Im Jahr 2024 lag die Gesamtzahl der regulären Bona-fide-Reisenden, die entweder mit einem Schengen-Visum einreisen oder für visumfreies Reisen infrage kamen, über einer halben Milliarde²². Für Kurzaufenthalte können Drittstaatsangehörige im Rahmen eines einheitlichen **Schengen-Visumsystems** Zugang zum Schengen-Raum erhalten, wenn sie nicht ohnehin Anspruch auf visumfreies Reisen haben²³. Dieses System gewährleistet zusammen mit dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem, das im Jahr 2026 eingeführt werden soll, standardisierte Grenzkontroll-, Sicherheits- und Einreiseverfahren für Kurzaufenthalte in allen Schengen-Ländern und verbessert die Kohärenz und Effizienz bei der Verwaltung sowohl der internen Mobilität als auch der externen Ein- und Ausreise. Es ist unsere erste Verteidigungslinie.

Der Stand der Umsetzung der gemeinsamen Visumvorschriften ist hoch, wie im Rahmen der Schengener Evaluierungs- und -Überwachungstätigkeiten im Jahr 2024 festgestellt wurde. Mehrere Schengen-Länder haben Schwächen bei der Effizienz der Arbeitsabläufe in den Konsulaten, die Schengen-Visa bearbeiten, oder in Bezug auf ihr IT-System für die Bearbeitung von Visa rasch behoben. In den Ländern, die die meisten Schengen-Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt bearbeiten, sind jedoch noch einige Verbesserungen erforderlich, um eine hohe Zahl von Anträgen wirksam bearbeiten zu können.

Die erheblichen Vorteile der mit Schengen verbundenen Rechte und Freiheiten an, die zentral wichtig sind, um global vernetzt zu sein und sich auszutauschen, werden in Ländern auf der ganzen Welt anerkannt. Die EU muss sich weiterhin für **hohe globale Standards** für das

²² Schengen-Barometer+ vom März 2025.

²³ Nach einer Einzelfallprüfung, bei der festgestellt wird, ob Drittstaaten die hohen Schengen-Standards erfüllen, verfügt die EU derzeit über eine Regelung für visumfreies Reisen mit 61 Nicht-EU-Ländern, zwei Sonderverwaltungsregionen Chinas (Hongkong und Macau) und einer Gebietskörperschaft, die von mindestens einem EU-Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt wird (Taiwan). Nach dieser Regelung können Drittstaatsangehörige mit einem biometrischen Pass ohne Visum für Kurzaufenthalte in den Schengen-Raum einreisen. Es gilt der Grundsatz der Gegenseitigkeit, der es EU-Bürgern ermöglicht, in diese Nicht-EU-Länder zu reisen.

Grenzmanagement, die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und den Informationsaustausch einsetzen, wobei ein starker Schutz der Grundrechte zu gewährleisten ist.

Die Beziehungen zu Partnerländern in unserer Nachbarschaft und darüber hinaus zu vertiefen, muss künftig damit einhergehen, dass sich eindeutig zur Einhaltung unserer hohen Standards und gemeinsamen Werte bekannt wird. Drittstaaten, die Anspruch auf visumfreien Zugang oder privilegierte Schengen-Beziehungen haben, dürfen nicht nur in den Genuss der Vorteile kommen, sondern müssen auch diesen grundlegenden Verpflichtungen nachkommen. Dies erfordert eine stärkere Überwachung und Rechenschaftspflicht. In der **neuen Visastrategie** der Kommission, die im Laufe des Jahres 2025 angenommen werden soll, wird die Rolle der Visumpolitik als Triebkraft für die Wettbewerbsfähigkeit als Hebel für mehr innere Sicherheit in der EU und zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, auch bei der Rückübernahme, untersucht. Die Strategie wird auch Maßnahmen zur Erleichterung der Anwerbung von herausragenden Studierenden, Forschenden und ausgebildeten Arbeitskräften aus Drittländern zur Unterstützung der Union der Kompetenzen²⁴ berücksichtigen.

Die Förderung eines stärkeren Zusammenhalts und einer stärkeren Integration mit den **EU-Bewerberländern** bietet die Gelegenheit, Erfahrungen auszutauschen und grundlegende Werte und Standards auf unsere Nachbarn auszuweiten. In den letzten Jahren hat Frontex seine Unterstützung für Bewerberländer verstärkt. Die EU hat Statusvereinbarungen mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien ausgehandelt²⁵. Im Jahr 2024 wurde die Präsenz von Frontex auf die Grenze zwischen Montenegro und Albanien ausgeweitet. Mit diesen Vereinbarungen wird eine äußerst wichtige Linie des Grenzmanagements über die eigenen Außengrenzen der EU hinaus ausgeweitet. Das trägt dazu bei, potenziellen Risiken zu begegnen, bevor sie in die EU gelangen.

Im Jahr 2024 haben die Bewerberländer Schritte zur Angleichung an die Schengen-Anforderungen unternommen, darunter Maßnahmen zum Schutz hoher Standards beim Grenzmanagement, zur Angleichung der Visumpolitik, zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und hybrider Bedrohungen sowie für eine intensiviertere Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Über den EU-Aktionsplan für den Westbalkan²⁶ wurden konkrete Fortschritte bei der Migrationssteuerung erzielt. Die Fortschritte sind jedoch nach wie vor uneinheitlich, und es sind weitere Maßnahmen zur Angleichung der Visumpolitik und zum Aufbau eines nationalen Rahmens für die Verwaltung des Schengen-Systems erforderlich. Montenegro und Serbien haben positive Schritte zur Erstellung eines Schengen-Aktionsplans unternommen. Die Kommission beobachtet aufmerksam alle EU-Bewerberländer. Die Behörden in den Bewerberländern werden schrittweise in die Schengen-relevanten Tätigkeiten einbezogen, einschließlich Schulungs- und Überwachungsmaßnahmen.

²⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Union der Kompetenzen, COM(2025) 90 final vom 5. März 2025.

²⁵ Während die Statusvereinbarung mit Bosnien und Herzegowina noch nicht abgeschlossen ist, wurden die Vereinbarungen mit Albanien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unterzeichnet und gemeinsame Aktionen laufen.

²⁶ EU-Aktionsplan für den Westbalkan – Europäische Kommission.

Erweiterung bedeutet auch, sich auf neue geopolitische Herausforderungen für das Grenzmanagement und Sicherheitsbedrohungen vorzubereiten. Die Kommission wird dieser Arbeit bei ihrer Überprüfung der Politik Vorrang einräumen und sich dabei auf den Aufbau eines dynamischen Systems konzentrieren, das vollständig für künftige Bedürfnisse und Konfigurationen gerüstet ist.

Die **Partnerländer** sind bestrebt, ihre Beziehungen zu den Mitgliedstaaten im Schengen-Raum zu vertiefen, um eine privilegierte Beziehung in den Bereichen Grenzmanagement und Sicherheit aufzubauen, die greifbare Vorteile für ihre Bürgerinnen und Bürger mit sich bringt und durch erleichterte Bona-fide-Reisen und legale Migration engere Kontakte zwischen den Menschen ermöglicht. Frontex verhandelt derzeit mit fast 20 Drittstaaten²⁷ über Arbeitsvereinbarungen, die den Informationsaustausch über EUROSUR und Vereinbarungen über Risikoanalysen umfassen könnten. Um die Sicherheit des Schengen-Raums weiter zu erhöhen, haben Europol und die EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren ihre Arbeit für eine verbesserte Übermittlung und Verarbeitung von Informationen aus wichtigen Drittstaaten intensiviert²⁸. Mit diesem Ansatz wird sichergestellt, dass relevante Daten, insbesondere über Terrorverdächtige, effizient verarbeitet und ausgetauscht werden, um Sicherheitsbedrohungen an den EU-Außengrenzen aufzudecken und zu verhindern.

Die Kommission begrüßt den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über Vereinbarungen zwischen der EU und Island bzw. Norwegen über die Verwendung von Fluggastdatensätzen. Die Vorschriften sind formal nicht Teil des Schengen-Rechtsrahmens, aber sie werden es diesen Schengen-Ländern ermöglichen, diese Art von Daten zu übermitteln und zu verarbeiten, und so die Fähigkeit des Schengen-Raums zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität erheblich verbessern.

Der Schengen-Zyklus 2025-2026: engere Koordinierung des auswärtigen Handelns von Schengen

Die globale Dimension des Schengen-Raums spielt auch bei der Bekämpfung von **Destabilisierungstaktiken** in der ganzen Welt eine entscheidende Rolle, insbesondere in Situationen geopolitischer Rivalität, wie sie von Russland eingesetzt werden. Der Schengen-Rahmen ermöglicht es der EU, gemeinsam zu handeln, beispielsweise durch Maßnahmen im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus und durch die Bündelung von Ressourcen, insbesondere der EU-Agenturen, um kritischen Bedrohungen zu

²⁷ Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Cabo Verde, Gambia, Jordanien, Kanada, Kosovo, Libanon, Marokko, Mauretanien, Moldau, Montenegro, Niger, Nigeria, Nordmazedonien, Senegal, Serbien, Ukraine und USA.

²⁸ So unterzeichneten die EU und Brasilien beispielsweise im März 2025 eine Vereinbarung, die die Partnerschaft zwischen Europol und den brasilianischen Strafverfolgungsbehörden stärkt und den Austausch operativer Informationen ermöglicht.

begegnen. Gleichzeitig kann sich die EU zu einem koordinierten Vorgehen gegenüber Drittstaaten verpflichten, einschließlich der Verfahren zur Genehmigung der Einreise in den Schengen-Raum²⁹.

Im Jahr 2024 analysierte die Kommission die Umsetzung der am 30. September 2022 herausgegebenen Leitlinien für die allgemeine Erteilung von Visa für russische Antragsteller. Die Bewertung zeigt, dass die gemeinsame Maßnahme zu einer erheblichen Verringerung der Zahl der für russische Staatsangehörige ausgestellten Schengen-Visa geführt hat, von mehr als 4 Millionen im Jahr 2019 auf 0,5 Millionen im Jahr 2023. Es bestehen jedoch nach wie vor unterschiedliche Verfahren in den Schengen-Ländern, was die Sicherheit der EU gefährden könnte. Einige Länder stellen russischen Staatsangehörigen immer noch Touristenvisa in großer Zahl aus, wodurch die gemeinsamen Bemühungen um mehr Sicherheit untergraben werden. Daher ist es essenziell wichtig, der kohärenten Umsetzung koordinierter Maßnahmen in Bezug auf Drittstaaten in allen Schengen-Ländern Vorrang einzuräumen, wie dies vom Schengen-Rat im März 2025 erörtert wurde.

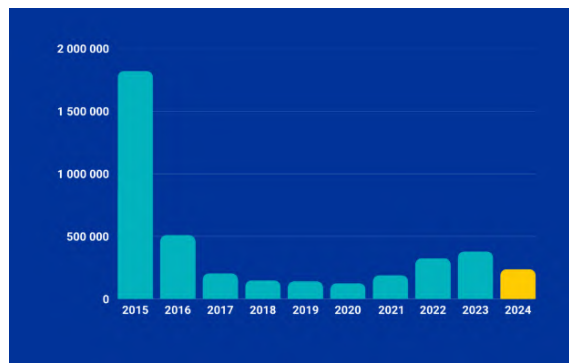
4.2. Mehr Sicherheit für die Menschen durch ein solides Grenzmanagement und wirksamere Rückführungen

Ein hochwertiges **integriertes europäisches Grenzmanagement** ist ein Eckpfeiler des Erfolgs des Schengen-Raums. Im Jahr 2024 war der Schengen-Raum mit 40 % des weltweiten internationalen Reiseverkehrs an seinen Außengrenzen erneut das weltweit am häufigsten besuchte Reiseziel. Dieses erhebliche Passagieraufkommen wurde durch die tägliche Arbeit von mehr als 120 000 Mitarbeitern der europäischen Grenz- und Küstenwache wirksam bewältigt, obwohl die hohe Arbeitsbelastung die Behörden vor große Herausforderungen stellt.

Gleichzeitig waren geopolitische und sicherheitspolitische Konflikte eine Ursache für Migrationsströme, was die Verwaltung der Außengrenzen des Schengen-Raums weiter erschwerte, einschließlich Taktiken, die Migration für politische Zwecke als Waffe einzusetzen. Die intensiveren Bemühungen der EU, z. B. durch verstärkte Partnerschaften mit Drittländern, führten zu einem deutlichen **Rückgang** der irregulären Grenzübertritte. Im Jahr 2024 wurden rund 240 000 Fälle festgestellt, der niedrigste Stand seit 2021³⁰.

²⁹ Mitteilung der Kommission: 1) Aktualisierung der Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller nach dem Beschluss (EU) 2022/1500 des Rates vom 9. September 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation und 2) Festlegung von Leitlinien zu Kontrollen russischer Staatsangehöriger an den Außengrenzen (C(2022) 7111 final).

³⁰ Daten von Frontex vom 14. Januar 2025, [Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024](#).



Irreguläre Grenzübertritte in die EU (Frontex)

Neben dem Problem eines hohen Aufkommens an Passagieren, einschließlich solcher, die versuchen, die Einreisevoraussetzungen zu umgehen, sind die Außengrenzen der EU wachsenden und komplexeren **Sicherheitsbedrohungen** ausgesetzt. Die anhaltende Gewalt in der Sahelzone verstärkt die Vertreibung und schafft einen fruchtbaren Boden für terroristische Gruppen, um ihre Netzwerke zu stärken, wobei russische Söldner die Spirale der Gewalt möglicherweise noch verschärfen und die Rekrutierungsbemühungen der Dschihadisten erleichtern³¹. Ebenso erzeugen regionale Krisen außerhalb der EU einen Dominoeffekt, der terroristischen Akteuren des gesamten ideologischen Spektrums neue Anreize zur Rekrutierung, Mobilisierung oder zum Ausbau ihrer Kapazitäten bietet³². Zwar scheinen diese Bedrohungen derzeit eher lokaler oder regionaler Art zu sein, doch müssen sie an den Außengrenzen nach wie vor aufmerksam beobachtet werden, um die Rückkehr ausländischer terroristischer Kämpfer in die EU zu verhindern und die Gefahr des Terrorismus zu mindern. Auch die Außengrenzen sind nach wie vor anfällig für den Schmuggel illegaler Waren wie Drogen und Feuerwaffen, was potenziell die organisierte Kriminalität weiter anheizt.

Das Management der EU-Außengrenzen fällt in die gemeinsame Verantwortung der Schengen-Länder und der EU. Im Einklang mit seinem Mandat leistet **Frontex** mit mehr als 2 600 Beamten der ständigen Reserve und technischen Mitteln, die in Schengen-Staaten und Drittstaaten eingesetzt werden, weiterhin wichtige Unterstützung für das Grenzmanagement. Im Jahr 2024 begann Frontex mit der Einführung seines neuen operativen Konzepts und seiner neuen Befehlsstruktur, über die sichergestellt wird, dass Einsätze schneller und flexibler auf die operative Situation reagieren können. Aufbauend auf den erheblichen Fortschritten, die in den letzten Jahren erzielt wurden, und um dem kontinuierlichen Bedarf gerecht zu werden, wird die Kommission an der Stärkung der Agentur arbeiten, unter anderem durch Bereitstellung modernster Technologien für Überwachung und Lageerfassung. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Schengen-Länder weiterhin rechtzeitig einen Beitrag zur Europäischen Grenz- und Küstenwache leisten, insbesondere in Bezug auf Personal und Ressourcen. Darüber hinaus wird die Kommission im nächsten Jahr vorschlagen, Frontex zu stärken, um die Grenzsicherheit weiter zu verbessern und die Zusammenarbeit der EU angesichts neu entstehender Bedrohungen zu stärken.

³¹ Strategische Risikoanalyse 2024 von Frontex, [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

³² COM(2025) 148 final.

Neben der Ausstattung von Frontex mit den Ressourcen, die die Agentur zur Unterstützung gemeinsamer Aktionen vor Ort benötigt, ist es entscheidend, dass die Schengen-Länder ihre Anstrengungen verstärken, da bei der Umsetzung der Grenzmanagementverfahren nach wie vor erhebliche Lücken bestehen.

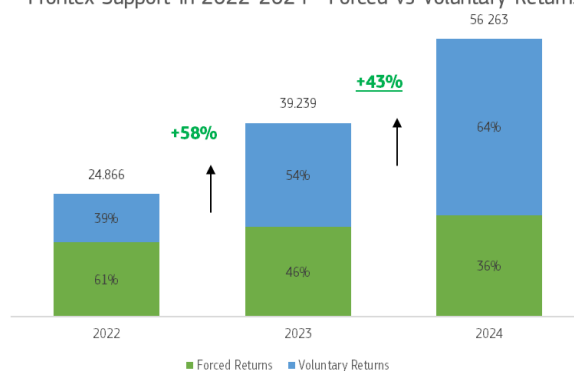
Diese Umsetzungslücken betreffen insbesondere die **Grenzübertrittskontrollen**. Die Schengen-Evaluierungen zeigen, dass fast die Hälfte aller Schengen-Länder Defizite in den Bereichen Personal, Ausbildung und Umsetzung der Grenzübertrittskontrollverfahren sowie technische Probleme haben, die die Funktionalität der IT-Ausrüstung beeinträchtigen, insbesondere bei der Nutzung des Schengener Informationssystems. Bleiben diese Mängel bestehen, stellt dies eine Sicherheitslücke für den Schengen-Raum dar, weshalb die Kommission mit den Schengen-Ländern zusammenarbeiten wird, um die Gründe für die mangelnden Fortschritte zu prüfen. Die Kommission wird dem Schengen-Rat während des Schengen-Zyklus 2025-2026 über die diesbezüglichen Fortschritte Bericht erstatten.

Was die **Grenzüberwachung** betrifft, so bestehen in einigen Schengen-Ländern, die aufgrund des hohen Risikos des Drogenhandels aus Drittstaaten und der zunehmenden Migration erhöhten Sicherheitsbedrohungen ausgesetzt sind, erhebliche Defizite. Diese Schwachstellen betreffen in erster Linie die Überwachung der Seegrenzen. Im vergangenen Jahr hat die EU im Rahmen des Instruments für Grenzmanagement und Visa zusätzliche Mittel in Höhe von 378 Mio. EUR bereitgestellt, um die Schengen-Länder bei der Stärkung ihrer Grenzüberwachungsinfrastruktur und -kapazitäten zu unterstützen. Die Kommission fordert die Schengen-Länder auf, schneller zu handeln, damit sichergestellt ist, dass die Mittel in Bereiche mit dem dringendsten Bedarf fließen, und den Einsatz der verfügbaren Technologien zu optimieren.

Ein wirksames Management der Außengrenzen muss mit wirksamen Maßnahmen zur **Rückführung** von Personen einhergehen, die kein Recht auf Aufenthalt in den Mitgliedstaaten haben. Reisende, die für einen kurzen oder langen Aufenthalt einreisen, müssen alle Sicherheitsanforderungen erfüllen und der Pflicht, fristgerecht aus dem Schengen-Raum auszureisen, gewissenhaft nachkommen. Andernfalls verfügt der Schengen-Raum über eine Reihe gemeinsamer Mindestvorschriften für die Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht, einschließlich Personen, die die legalen Einreiseverfahren umgehen. Sobald das Einreise-/Ausreisensystem einsatzbereit ist, wird es die Durchsetzung geltenden Rechts verbessern, indem schneller aufgedeckt wird, wer sich zu lange im Land aufhält, da diese Personen einen erheblichen Anteil der Reisenden ausmachen, die kein Recht auf Aufenthalt haben und daher die Rückkehr antreten müssen.

Im Jahr 2024 stieg die Zahl der tatsächlichen Rückführungen gegenüber 2023 um fast 12 % auf fast 123 400 Rückführungen. Die erheblich gestiegene Unterstützung durch Frontex hatte einen wesentlichen Anteil daran. In diesem Jahr unterstützte Frontex die Schengen-Länder bei der Rückführung von mehr als 56 000 Personen, was einem Anstieg um 43 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Auch die freiwillige Rückkehr nahm weiter zu und stieg von 54 % im Jahr 2023 auf 64 % der Rückkehrer im Jahr 2024.

Frontex Support in 2022-2024 - Forced vs Voluntary Returns



Trotz dieser positiven Entwicklung stellt die **Wirksamkeit der nationalen Rückkehrsysteme** im gesamten Schengen-Raum nach wie vor eine große Herausforderung dar, da nur jede fünfte rückzuführende Person auch tatsächlich rückgeführt wird. Mindestens die Hälfte aller Schengen-Länder hat nach wie vor mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Durchführung von Rückführungen zu kämpfen; diese Schwierigkeiten sind in Ländern mit einer hohen Zahl von Rückführungsfällen besonders ausgeprägt.

Die Verwendung gemeinsamer Ausschreibungen im **Schengener Informationssystem** für Drittstaatsangehörige, die den Schengen-Raum verlassen müssen, hat zu wirksameren Rückführungen beigetragen, wobei die Koordinierung und der Informationsaustausch deutlich verbessert wurden. Das System wird jedoch noch nicht ausreichend als gemeinsames Instrument zur Identifizierung von Personen und zur Unterstützung der Rückführungsbemühungen genutzt, da in einer Reihe von Schengen-Ländern die Zahl der erstellten Ausschreibungen zur Rückkehr 60 % unter der Zahl der ergangenen Rückkehrentscheidungen liegt. Dies bedeutet, dass es möglicherweise Rückkehrer gibt, die flüchtig sind, aber das System enthält keine Informationen, um ihre Rückkehr zu gewährleisten. Darüber hinaus nahmen einige Schengen-Länder im Jahr 2024 keine Fingerabdrücke in Ausschreibungen zur Rückkehr auf, und viele enthielten keine Identitätsdokumente und Lichtbilder, selbst wenn diese verfügbar waren. Hier muss auf nationaler Ebene dringend gehandelt werden.

Angesichts der besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit Drittstaatsangehörigen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, hat der EU-Rückkehrkoordinator Leitlinien für die Nutzung von Ausschreibungen im Rahmen des Schengener Informationssystems und der „Sicherheitskennzeichnung“ bereitgestellt und sich dabei auf die Verfahren der Mitgliedstaaten gestützt.

Thematische Evaluierung wirksamerer Rückführungen im Jahr 2024

Zur Unterstützung des europäischen Rückführungssystems führte die Kommission eine thematische Schengen-Evaluierung der Wirksamkeit des Rückführungssystems durch. Dabei wurden zwar Fortschritte bei der Entwicklung nationaler Rückführungssysteme festgestellt, aber es wurde auch deutlich, dass die Situation komplex ist, da die nationalen

Rechtsrahmen und Verfahren in den einzelnen Schengen-Ländern unterschiedlich sind, was die Wirksamkeit der EU insgesamt schwächt.

Bei der Evaluierung wurden **drei Hauptprobleme** ermittelt. Erstens hindern fehlende Risikoanalysen, die dazu dienen, Schwankungen in der Zahl der Rückkehrer vorausszusehen, die nationalen Behörden daran, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, unter anderem eine integrierte Ressourcenplanung, insbesondere für die Notfallplanung. Zweitens ist ein reibungsloser Rückführungsprozess für die Schengen-Länder herausfordernd, da es in den wichtigsten Phasen an Effizienz mangelt, z. B. beim Rechtsbehelfssystem, bei der wirksamen Identifizierung vor der Rückführung und bei der ausreichenden Überwachung der Einhaltung der Rückkehrverpflichtung. Drittens muss die operative Umsetzung von Ausschreibungen zur Rückkehr im Rahmen des Schengener Informationssystems durch alle nationalen Behörden verbessert werden, um eine wirksamere Entscheidungsfindung in Rückkehrverfahren zu erreichen.

Für diese Herausforderungen können die Schengen-Länder auf eine breite Palette **bewährter Verfahren** zurückgreifen. So haben einige Länder (Niederlande, Norwegen) integrierte Planungs- und Kontrollzyklen für alle am Rückführungsprozess beteiligten Behörden eingeführt, die eine regelmäßige Koordinierung ermöglichen und eine optimale Ressourcenzuweisung gewährleisten. Darüber hinaus hat sich der Einsatz von IT-Instrumenten zur Fallbearbeitung, die den Informationsaustausch in Echtzeit zwischen verschiedenen Behörden ermöglichen, als nützlich erwiesen (Estland, Niederlande, Norwegen, Österreich). Ebenso wichtig sind Verfahren, die der Rückkehrberatung als zentralem Schritt in jedem Rückkehrverfahren Vorrang einräumen und auf die spezifischen Bedürfnisse der Rückkehrer (Bulgarien, Niederlande, Norwegen, Österreich) zugeschnitten sind, wodurch die Wirksamkeit der Rückführungen insgesamt erheblich verbessert werden kann.

Der Status quo ist keine Option mehr. Die Kommission hat daher einen neuen Rechtsrahmen für die Rückkehr vorgeschlagen³³ und fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Verhandlungen zügig voranzutreiben. Es ist an der Zeit, fragmentierte Lösungen hinter sich zu lassen und Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung und Durchsetzung der Entscheidungen zu erzielen und gleichzeitig die erforderlichen nationalen und europäischen Ressourcen in einer Weise zu bündeln, dass sie allen zugutekommen, und dabei die Stärken des jeweils anderen als Beitrag zum allgemeinen europäischen Interesse anzuerkennen. Bis zu einer Einigung über den neuen Rechtsrahmen für Rückführungen und dessen Anwendung fordert die Kommission die Schengen-Länder auf, die in der thematischen Evaluierung abgegebenen Empfehlungen unverzüglich umzusetzen, um die bestehenden Rahmen optimal zu nutzen und bessere und schnellere Ergebnisse zu erzielen.

4.3. Ein hohes Maß an koordinierten Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums

³³ COM(2025) 101 final.

Ein hohes Maß an Lagebewusstsein, insbesondere an den Außengrenzen, ist eine Grundvoraussetzung für die Abwehrbereitschaft in einer unstillen Sicherheitslandschaft. Der EU-Rahmen bietet bereits solide Instrumente für die **Lageerfassung und Risikoanalyse**, wie z. B. EUROSUR zur Verbesserung des Außengrenzenmanagements durch die Integration von Informationen auf nationaler und EU-Ebene, einschließlich Satellitenbildern, Informationssystemen und Berichterstattungsanwendungen, um das Bewusstsein an den EU-Grenzen zu schärfen. Rund 50 % der Schengen-Länder weisen jedoch nach wie vor gravierende Mängel auf, die häufig mit einem Mangel an geschultem Personal und einer unzureichenden behördenübergreifenden Zusammenarbeit zusammenhängen, wodurch sich das Potenzial dieser Instrumente verringert. Um die festgestellten Mängel zu beheben und den Schengen-Ländern und Frontex praktische Leitlinien für die Umsetzung und Verwaltung von EUROSUR an die Hand zu geben, nahm die Kommission im Januar 2025 eine Empfehlung zur Erstellung des EUROSUR-Handbuchs³⁴ an.

Im Schengen-Zyklus 2025-2026 ist es notwendig, auf den bestehenden Bemühungen aufzubauen und neuen Bedrohungen einen Schritt voraus zu sein, indem jederzeit Klarheit über die Entwicklungen vor Ort besteht. Dazu müssen die verfügbaren Instrumente wie EUROSUR optimal genutzt und ein robusterer und integrierter analytischer Ansatz unter aktiver Beteiligung der EU-Agenturen umgesetzt werden.

Ein rascher und wirksamer **Informationsaustausch** zwischen den Strafverfolgungsbehörden ist nach wie vor eines der wirksamsten Instrumente zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität. Bis Ende 2024 mussten alle Schengen-Länder die neuen Vorschriften der Richtlinie über den Informationsaustausch³⁵ in ihre nationalen Systeme umsetzen, um eine nahtlose und koordinierte Kommunikation zu gewährleisten. Elf Schengen-Länder haben die Umsetzung dieser Richtlinie noch nicht gemeldet³⁶, und sieben haben nur eine teilweise Umsetzung gemeldet. Mehrere Länder haben noch keine funktionierende zentrale Kontaktstelle eingerichtet, die mit einem interoperablen Fallbearbeitungssystem verbunden ist. Diese Verzögerungen stellen ein Risiko für alle dar. Es ist dringend erforderlich, dass alle Länder die rechtliche und technische Umsetzung abschließen, damit die Strafverfolgungsbehörden rasch Informationen austauschen können.

Die erweiterten Funktionen von IT-Großsystemen, insbesondere des **Schengener Informationssystems**, müssen ihr volles Potenzial zur Verbesserung der Sicherheit noch entfalten. Darüber hinaus stehen viele Schengen-Staaten weiterhin vor Herausforderungen bei der Umsetzung kritischer Funktionen an den Außengrenzen, wie z. B. der Abfrage von Fingerabdrücken bei der Nutzung des **Visa-Informationssystems**. Diese Schwierigkeiten, die größtenteils auf einen Mangel an Ressourcen zurückgehen, führen dazu, dass diese Instrumente

³⁴ Empfehlung der Kommission vom 17. Januar 2025 zur Erstellung des Handbuchs für die Durchführung und Verwaltung von EUROSUR („EUROSUR-Handbuch“), C(2025) 117 final.

³⁵ Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates, ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1.

³⁶ Am 31. Januar 2025 leitete die Kommission mit der Übermittlung eines Aufforderungsschreibens Vertragsverletzungsverfahren gegen 18 Mitgliedstaaten ein (Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Zypern, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien).

nicht ausreichend genutzt werden und kritische Sicherheitslücken bestehen bleiben. Ohne gezielte Investitionen und eine feste Verpflichtung zur vollständigen Inbetriebnahme des Schengen- und des Visa-Informationssystems bleibt das Potenzial dieser Systeme als robuste und zuverlässige Säule der Sicherheit ungenutzt.

Neben der Verwirklichung eines nahtlosen Informationsaustauschs und zur Ergänzung unserer Maßnahmen an den Außengrenzen ist eine strukturierte und wirksame **Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden operativen Strafverfolgung** erforderlich.

Die vom Schengen-Koordinator im Rahmen des Schengen-Zyklus 2023-2024 geführten Gespräche sowie die jüngsten Schengen-Evaluierungsbesuche in einigen Schengen-Ländern (Tschechien, Kroatien, Ungarn und die Slowakei) haben gezeigt, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere in den Regional- und Grenzgebieten, im vergangenen Jahr erheblich verbessert hat. Im Jahr 2024 wurden mehrere bilaterale und multilaterale Abkommen erneuert, um den Behörden dabei zu helfen, diese Ziele der Zusammenarbeit vor Ort umzusetzen, einschließlich Bestimmungen über die Ausübung polizeilicher und anderer hoheitlicher Befugnisse in Grenzregionen, wie im überarbeiteten Schengener Grenzkodex vorgesehen.

Im vergangenen Jahr wurde auch der Schwerpunkt zunehmend auf die Umsetzung stärker strategisch ausgerichteter Instrumente gelegt, mit denen ein „Gesamtrouten-Konzept“ verfolgt wird, das über die unmittelbaren Risiken an den Binnengrenzen hinausgeht, um den Bedrohungen an den Außengrenzen Herr zu werden. Im Jahr 2024 wurde die regionale Schengen-Initiative zwischen Österreich, Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Rumänien und der Slowakei weiter gestärkt. Sie umfasst nun Maßnahmen an der Grenze zwischen Bulgarien und der Türkei, um Bedrohungen wirksamer vorzubeugen, bevor sie den Schengen-Raum erreichen. Auch Kroatien, Italien und Slowenien werden gemeinsame Patrouillen entlang ihrer Grenze zu Bosnien und Herzegowina durchführen, um die regionale Zusammenarbeit zu verbessern.

Diese positiven Entwicklungen bestätigen das Potenzial der Empfehlung (EU) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung³⁷ und der Empfehlungen der Kommission vom 23. November 2023 zu alternativen Maßnahmen zu Binnengrenzkontrollen³⁸. Die Schengen-Länder haben gemeinsam viele neue Verfahren entwickelt, darunter gemeinsame Polizeidienststellen und regelmäßige grenzüberschreitende gemeinsame Risikoanalysen, um gemeinsame Aktionen besser aufeinander abzustimmen. Darüber hinaus führen mehrere Länder das mit dem überarbeiteten Schengener Grenzkodex³⁹ eingeführte Überstellungsverfahren ein, das darauf abzielt, die direkte Überstellung irregulärer Migranten an den Binnengrenzen zu erleichtern, wobei derzeit Vorkehrungen für seine praktische Anwendung getroffen werden. Die Kommission fordert die Schengen-Länder auf, eng mit ihren Nachbarn zusammenzuarbeiten, insbesondere dort, wo die Kontrollen an den

³⁷ ABl. L 158 vom 13.6.2022, S. 53.

³⁸ 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, ABl. L, 2024/268, 17.1.2024.

³⁹ Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. L, 2024/1717, 20.6.2024).

Binnengrenzen wieder eingeführt wurden, um neue Kooperationsinitiativen zu entwickeln und den Reisenden ein reibungsloses Überschreiten der Binnengrenzen zu ermöglichen.

Gleichzeitig gibt es noch ungenutztes Potenzial für die operative Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, da die nationalen Ansätze sehr unterschiedlich sind und nicht immer strategisch betrachtet und umgesetzt werden. Zwar wurden neue Initiativen und Verfahren entwickelt, diese werden jedoch im gesamten Schengen-Raum nicht einheitlich übernommen und in vielen Fällen nicht als Teil des umfassenderen Instrumentariums für die Schengen-Sicherheit betrachtet. Es besteht ein gemeinsames Interesse daran, die nationalen Anstrengungen zu verstärken und die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit voll auszuschöpfen. Dies wird auch dazu beitragen, Störungen an den Binnengrenzen zu beheben und das ordnungsgemäße Funktionieren der Grenzübertritte entlang des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) zu gewährleisten.

Die Schengen-Evaluierungen im Jahr 2024 bestätigten, dass viele Schengen-Länder nach wie vor nicht über den Rechtsrahmen für die Umsetzung einer wirksamen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügen, da mehrere Abkommen nach wie vor veraltet sind. In einigen Ländern bestehen auch operative Hindernisse, wie z. B. Beschränkungen bei der Durchführung einer ausreichenden mobilen Überwachung oder rechtliche Beschränkungen für die Polizei, Fahrgastdaten von Fährbetreibern zu erhalten. Diese haben in einigen Fällen zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen geführt, obwohl in vielen Fällen die gleichen Ergebnisse – oft effektiver und effizienter – mit nationalen Polizeibefugnissen erzielt werden könnten.

Besonders dringlich sind Abhilfemaßnahmen für die Schengen-Länder, die die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemeldet haben, da dies eine Abweichung von den Grundsätzen der Schengen-Zusammenarbeit darstellt. Bis April 2025 haben **zehn Schengen-Länder** wieder **Kontrollen an den Binnengrenzen** eingeführt oder ausgeweitet.

Am 10. Juli 2024 trat der überarbeitete Schengener Grenzkodex in Kraft. Er enthält einen aktualisierten Rahmen für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen mit klareren Fristen und strengeren Überwachungs- und Berichterstattungspflichten für die Schengen-Länder und die Kommission. Das Inkrafttreten des überarbeiteten Schengener Grenzkodexes gilt als Beginn des neuen Rechtsrahmens, was bedeutet, dass die Fristen und Verpflichtungen im Rahmen des neuen Kodexes ab dem Zeitpunkt der ersten Mitteilung seit seinem Inkrafttreten berechnet werden. Die Kommission hat Vorlagen für die Mitteilungen und Berichte angenommen, die von den Mitgliedstaaten bei der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu übermitteln sind.

Die Kommission beobachtet aufmerksam die Maßnahmen der Schengen-Länder und führt einen strukturierten Dialog mit allen betroffenen Mitgliedstaaten, um etwaige Lücken oder Unstimmigkeiten bei der Anwendung der neuen Vorschriften, einschließlich Überstellungsverfahren an den Binnengrenzen, zu ermitteln. Mit den laufenden Bewertungen soll sichergestellt werden, dass jede umgesetzte Maßnahme sowohl verhältnismäßig als auch notwendig ist; zweitens soll gewährleistet werden, dass die Meldungen zur Wiedereinführung

von Kontrollen an den Binnengrenzen strikt auf echte und gerechtfertigte Fälle beschränkt sind, insbesondere auf Fälle, in denen die fraglichen Maßnahmen lediglich die Bemühungen um polizeiliche Zusammenarbeit verstärken.

Die Kommission begrüßt die Intensivierung der operativen Zusammenarbeit, auch auf regionaler Ebene, und fördert weitere Initiativen wie die Ausübung polizeilicher Befugnisse in Grenzgebieten, die wirksame Instrumente sind, um den berechtigten Bedenken der Mitgliedstaaten in Bezug auf Migration und Sicherheit Rechnung zu tragen. 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. Prioritäten im Schengen-Zyklus 2025-2026

Die Vorteile, die der Schengen-Raum den Menschen in der EU gebracht hat, waren kaum vorstellbar, als die fünf Gründungsmitgliedstaaten vor 40 Jahren das Übereinkommen von Schengen unterzeichneten. Im Laufe der Zeit hat sich Schengen zu einem robusten und umfassenden System entwickelt, mit dem die Außengrenzen, die Sicherheit und die Migration in koordinierter Weise unter uneingeschränkter Achtung der europäischen Werte und Grundrechte wirksam verwaltet werden.

Um diese Errungenschaften aufrechtzuerhalten und darauf aufzubauen, erfordert der Schengen-Raum kontinuierliche Aufmerksamkeit und kontinuierliches Engagement. Vierzig Jahre nach der Gründung des Schengen-Raums ist es wichtig, anzuerkennen, dass sich die geopolitische und sicherheitspolitische Landschaft verändert hat, und die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Grundlagen des Schengen-Raums widerstandsfähig genug sind, um künftigen Herausforderungen zu begegnen. Angesichts des laufenden EU-Erweiterungsprozesses hat dies für die Kommission Priorität.

Im **Schengen-Zyklus 2025-2026** müssen die Maßnahmen in drei Hauptbereichen verstärkt werden. Erstens ist es entscheidend, den **Rahmen für die Verwaltung des Schengen-Systems** zu konsolidieren, um die **politische Koordinierung** zu verbessern. Dies bietet erhebliche Möglichkeiten für einen strukturierteren Ansatz, bei dem die wirksame Umsetzung, die gemeinsame Verantwortung und die klare Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen im Vordergrund stehen.

Priorität 1: Konsolidierung des Rahmens für die Verwaltung des Schengen-Systems auf der Grundlage der im vergangenen Jahr erzielten Fortschritte und im Hinblick auf die Einführung eines stärker strukturierten Ansatzes mit Schwerpunkt auf der Umsetzung, gemeinsamer Verantwortung und Rechenschaftspflicht. Zwar ist die technische Überwachung nach wie vor wichtig, doch reicht sie nicht aus, weshalb eine Stärkung der politischen Steuerung erforderlich ist, um greifbare Fortschritte zu erzielen.

- Auf **EU-Ebene** erfordert dies einen strukturierten Rahmen für die Weiterverfolgung der Prioritäten, einschließlich einer stärkeren politischen Kontrolle. Die Kommission

wird in diesem Bereich eng mit den Ratsvorsitzen und den Schengen-Ländern zusammenarbeiten.

- Auf **nationaler Ebene** müssen die Schengen-Länder wirksame nationale Systeme zur Verwaltung des Schengen-Systems mit einer stärkeren internen Koordinierung aller Schengen-Angelegenheiten weiterentwickeln. Die EU-Bewerberländer müssen solche nationalen Systeme zur Verwaltung des Schengen-Systems auch vor dem Beitritt entwickeln, um sich auf den Beitritt zum Schengen-Raum vorzubereiten.

Zweitens bedarf es eines strukturierten und kohärenten **Sicherheitskonzepts**, das eine engere polizeiliche Zusammenarbeit erfordert. Angesichts der fortbestehenden rechtlichen und operativen Beschränkungen müssen auf europäischer und nationaler Ebene weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu intensivieren. Ein umfassender Ansatz, der das gesamte Spektrum der Sicherheitsbedrohungen abdeckt, muss ein zentraler Pfeiler des Schengen-Systems werden.

Priorität 2: Ein strukturierter und kohärenter Ansatz für die polizeiliche Zusammenarbeit, um das Potenzial der Empfehlung des Rates zur operativen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und des Schengener Grenzkodexes zu nutzen, und auf Initiativen der regionalen Zusammenarbeit hinzuarbeiten, die das Gesamtrouten-Konzept verfolgen.

- Auf **EU-Ebene** sind Folgemaßnahmen zu den wichtigsten Schlussfolgerungen der Bewertung der Empfehlungen im Zusammenhang mit der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Kommission erforderlich, in der festgestellt wird, dass „anhaltende rechtliche, technische und operative Herausforderungen die Grenzen der derzeitigen unverbindlichen Empfehlungen aufzeigen“. Es wird eine strategische Diskussion auf EU-Ebene eingeleitet, um eine gemeinsame Vision zu entwickeln.
- Auf **nationaler Ebene** müssen die Schengen-Länder die bestehenden Kooperationsinitiativen angesichts der breiteren Dimension der Bedrohungen, die über die unmittelbaren Nachbarn hinausgehen und eine koordinierte Reaktion auf Herausforderungen entlang der gesamten Route erfordern, neu bewerten. Dies erfordert den Einsatz aller Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auch in den Binnengrenzregionen, im Einklang mit dem überarbeiteten Schengener Grenzkodex. Der Schengen-Koordinator wird die Arbeiten zur operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden weiter unterstützen, unter anderem durch den Aufbau einer engeren Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden der EU-Bewerberländer.

Drittens müssen die Anstrengungen beschleunigt werden, um die Versprechen der **Digitalisierung** zu erfüllen, wobei in den kommenden Monaten wichtige Meilensteine erreicht werden müssen, um sicherzustellen, dass das Einreise-/Ausreisensystem und das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem voll auf Kurs sind, um den neuen Zeitplan einzuhalten. Weitere Verzögerungen müssen unbedingt vermieden werden, da dies erhebliche

Kosten verursachen würde, einschließlich längerer Sicherheitslücken, Ineffizienzen beim Grenzmanagement und verpasster Möglichkeiten zur Straffung der Migrationsverfahren.

Priorität 3: Beschleunigung der Digitalisierung von Verfahren und Systemen zur Erhöhung der Sicherheit und Effizienz an den EU-Außengrenzen und innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen.

- Auf **EU-Ebene** erfordert dies eine strenge politische Überwachung der Einhaltung der Etappenziele und des überarbeiteten Zeitplans. Gleichzeitig müssen die strategischen Diskussionen über den umfassenderen Digitalisierungsrahmen fortgesetzt werden, um Sicherheits- und Effizienzlücken zu schließen, unter anderem in den Bereichen Dokumentensicherheit, Migrationsmanagement und Rückkehr.
- Auf **nationaler Ebene** sollten die Schengen-Länder die bestehenden Instrumente, insbesondere das Schengener Informationssystem und das Visa-Informationssystem, besser nutzen. Die Schengen-Länder müssen die Ausrüstung, Verfahren und Systeme einrichten, die die rechtzeitige und wirksame Einführung des Interoperabilitätsrahmens ermöglichen, insbesondere das Einreise-/Ausreisesystem, das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem, Eurodac und das Visa-Informationssystem.

Die Kommission ersucht den Schengen-Rat, diese Prioritäten auf seiner nächsten Tagung im Juni 2025 zu billigen. Die für diesen neuen Schengen-Zyklus dargelegten Prioritäten und Überlegungen sollten die Grundlage für einen verstärkten politischen Dialog sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, einschließlich im Europäischem Parlament und im Rat, bilden.