



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.9.2011  
KOM(2011) 559 endgültig

2010/0312 (COD)

Geänderter Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die  
Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands**

## BEGRÜNDUNG

### **1. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS**

#### **1.1. Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen**

Der Kontext und die Gründe für die in diesem Vorschlag vorgesehenen Änderungen sowie eine ausführliche Darstellung ihrer erwarteten Auswirkungen in der Praxis sind der gemeinsam mit diesem Vorschlag zur Annahme vorgelegten Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „*Wahrung des Schengen-Systems - Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen*“ zu entnehmen.

#### **1.2. Vorschriftenänderungen**

Am 16. November 2010 nahm die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands<sup>1</sup> an. Der vorliegende Vorschlag untermauert den Schengener Evaluierungsmechanismus, indem insbesondere vom evaluierten Mitgliedstaat verlangt wird, einen Aktionsplan für die Beseitigung der ermittelten Schwachstellen vorzulegen und bis zu deren Beseitigung regelmäßig über die Umsetzung dieses Aktionsplans Bericht zu erstatten, wodurch ein straffes Follow-up gewährleistet wird. Treten schwerwiegende Mängel zutage, die sich auf die Sicherheit eines oder mehrerer Mitgliedstaaten auswirken, sollen Rat und Europäisches Parlament darüber informiert werden, wodurch auf höchster politischer Ebene Druck auf Mitgliedstaaten ausgeübt wird, die sich nicht an die Bestimmungen halten.

Jeder Mitgliedstaat wird pro Fünfjahreszeitraum mindestens einmal evaluiert. Der Zeitplan kann jedoch je nach Bedarf und der Lage vor Ort angepasst werden. Zudem können unangekündigte Ortsbesichtigungen vorgesehen werden, um die ordnungsgemäße Umsetzung aller Begleitmaßnahmen zu überprüfen.

Um einen Rechtsrahmen für die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 23./24. Juni 2011 geforderte weitere Verbesserung des Schengen-Bewertungssystems und Einführung einer Schutzklausel für Maßnahmen in wirklich kritischen Situationen zu schaffen, in denen ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, sich an die Schengen-Bestimmungen zu halten - wie in der in Abschnitt 1.1 genannten Mitteilung ausführlich dargelegt -, ändert die Kommission ihren Vorschlag: Durch diese Änderungen soll für eine zusätzliche Unterstützung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gesorgt, die Unterstützung durch Frontex ausgebaut und die Möglichkeit eines EU-Mechanismus für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen für den Fall vorgesehen werden, dass ein Mitgliedstaat ständig seine Pflicht zur Kontrolle seines Außengrenzabschnitts vernachlässigt, falls dadurch eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten entsteht. Die Einführung eines solchen Mechanismus erfordert auch eine Änderung des Schengener Grenzkodexes, die gemeinsam mit diesem Vorschlag vorgeschlagen wird.

---

<sup>1</sup> KOM (2010) 624 vom 16.11.2010.

Die Gründe für die Änderung des bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus wurden im vorstehend erwähnten Vorschlag vom 16. November 2010 ausführlich dargelegt. Zwar ersetzt der vorliegende Vorschlag jenen Vorschlag, doch gelten die Gründe für den Vorschlag vom November 2010 unverändert auch für diesen Vorschlag. Daher verzichtet die Kommission darauf, die ausführliche Begründung noch einmal in den geänderten Vorschlag aufzunehmen. Da der ursprüngliche Vorschlag noch nicht von den Gesetzgebungsorganen angenommen wurde (das Europäische Parlament hat bisher noch keinen Standpunkt in erster Lesung gemäß Artikel 294 Absatz 3 AEUV zu dem Vorschlag angenommen), wurden die Änderungen in den Wortlaut des ursprünglichen Vorschlags eingearbeitet<sup>2</sup>, der abgesehen von den Änderungen betreffend die Unterstützung durch einen Mitgliedstaat und die mögliche Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen (Artikel 14 und 15 sowie Nennung von „Überwachung“ im gesamten Text) und einer leichten Anpassung der Durchführungsbefugnisse der Kommission (Artikel 5, 8, 13 und 17) unverändert beibehalten wird. Die Anpassungen sind notwendig, da die einschlägigen horizontalen Komitologievorschriften nach Vorlage des ursprünglichen Vorschlags durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren<sup>3</sup>, geändert wurden. Zudem sind weitere Anpassungen vorgesehen, beispielsweise bezüglich der Aufgabe von Frontex (Artikel 6), Europol (Artikel 8) und der Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat (Artikel 19).

## **2. ERGEBNISSE DER BERATUNGEN MIT DEN INTERESSIERTEN PARTEIEN UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN**

Die ersten Erörterungen im Rat und im Europäischen Parlament zum Vorschlag über den Schengen-Evaluierungsmechanismus sowie die Parlamentsentschließung vom 7. Juli 2011<sup>4</sup> zeigen eine breite politische Unterstützung des Prinzips, dass ein funktionsfähiger Mechanismus durch Instrumente untermauert werden muss, die eine Behebung schwerwiegender Mängel bei der Anwendung des Besitzstands durch einen Mitgliedstaat gewährleisten.

In ihrer Mitteilung zur Migration<sup>5</sup> schlug die Kommission vor, einen Mechanismus für Beschlüsse auf europäischer Ebene darüber einzuführen, ob und für wie lange einem Mitgliedstaat im Ausnahmefall gestattet werden sollte, an den Binnengrenzen Grenzkontrollen wieder einzuführen. Ein solcher Mechanismus sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden, nachdem andere (Notfall-) Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage an den betreffenden Abschnitten der Außengrenze entweder auf europäischer Ebene im Wege der Solidarität und/oder auf nationaler Ebene ergriffen wurden, um eine bessere Einhaltung der gemeinsamen Vorschriften zu gewährleisten.

Dieses Prinzip wurde vom Rat Justiz und Inneres auf seiner Tagung vom 12. Mai 2011 und vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 23./24. Juni 2011 begrüßt, auf der dieser einen Mechanismus forderte, „der – ohne das Prinzip des freien Personenverkehrs zu

---

<sup>2</sup> Die Änderungen sind durch Fettdruck und Unterstreichung hervorgehoben.

<sup>3</sup> ABl. L 55 vom 28. 2.2011, S. 13.

<sup>4</sup> P7\_TA(2011)0336.

<sup>5</sup> KOM (2011) 248 vom 4.5.2011.

beeinträchtigen – unter außergewöhnlichen Umständen greifen soll, in denen die Schengen-Zusammenarbeit insgesamt gefährdet ist“.

### **3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

Dieser Vorschlag stellt eine Weiterentwicklung der Binnengrenzenpolitik im Sinne von Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe e des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Artikel 77 sieht die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen als letztendliches Ziel eines Raums der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union gemäß Artikel 26 AEUV vor. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen muss durch Maßnahmen in den Bereichen Außengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit sowie justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen flankiert werden. Die ordnungsgemäße Durchführung dieser Maßnahmen ermöglicht die Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzkontrollen. Die Evaluierung und Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung dieser Maßnahmen dient somit dem letztendlichen politischen Ziel, innerhalb dieses Raums auf Kontrollen an den Binnengrenzen zu verzichten. Maßnahmen zur Abfederung der negativen Auswirkungen anhaltender schwerwiegender Mängel bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands, darunter die Möglichkeit der befristeten Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen als letztes Mittel in Ausnahmefällen, in denen die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten durch Mängel ernsthaft bedroht sind, dienen ebenfalls diesem übergeordneten Ziel.

Der Vorschlag vom November 2010 zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus enthält sämtliche erforderlichen Angaben zu den Auswirkungen auf den Haushalt, die unverändert weiter gelten.

Geänderter Vorschlag für eine

## **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

### **zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe e,

auf Vorschlag der **Europäischen** Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ~~Verfahren des Artikels 294 EG-Vertrag~~ **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren**,

- (1) Der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen setzt die wirksame und effiziente Anwendung von Begleitmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten in den Bereichen Außengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem einschließlich Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Drogenbekämpfung voraus.
- (2) Mit Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1998<sup>6</sup> wurde der Ständige Ausschuss „Schengener Durchführungsübereinkommen“ eingerichtet. Der Ständige Ausschuss wurde zum einen damit beauftragt festzustellen, ob alle Voraussetzungen für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen mit einem Beitrittsland erfüllt sind, und zum anderen sicherzustellen, dass der Schengen-Besitzstand in den Staaten, die diesen bereits anwenden, vollständig angewandt wird.
- (3) Ein Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands ist notwendig, da bei der praktischen Anwendung des Schengen-Besitzstands hohe einheitliche Standards angelegt werden müssen und es gilt, ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, die dem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen angehören, zu gewährleisten. Ein solcher Mechanismus sollte sich auf eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und diesen Mitgliedstaaten stützen.
- (4) Im Haager Programm<sup>7</sup> wurde die Kommission aufgefordert, „nach der vollständigen Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen einen Vorschlag mit dem Ziel vorzulegen, den bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus durch einen

---

<sup>6</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138.

<sup>7</sup> ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1 (Ziffer 1.7.1).

Überwachungsmechanismus zu ergänzen, bei dem die umfassende Einbeziehung von Experten der Mitgliedstaaten gewährleistet ist und unangekündigte Inspektionen durchgeführt werden können“.

- (5) Im Stockholmer Programm<sup>8</sup> wird die Auffassung vertreten, „dass die Bewertung des Schengen-Raums weiterhin von zentraler Bedeutung sein wird und deshalb durch eine Stärkung von Frontex auf diesem Gebiet verbessert werden sollte“.
- (6) Der 1998 eingeführte Evaluierungsmechanismus sollte hinsichtlich des zweiten Teils des Mandats des Ständigen Ausschusses geändert werden. Der in Teil I des Beschlusses vom 16. September 1998 enthaltene erste Teil des Mandats sollte weiter Gültigkeit haben.
- (7) Bei den vorangegangenen Evaluierungen hat sich gezeigt, dass ein kohärenter Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus erforderlich ist, der alle Bereiche des Schengen-Besitzstands mit Ausnahme derjenigen abdeckt, für die das EU-Recht bereits einen spezifischen Evaluierungsmechanismus vorsieht.
- (8) Die Mitgliedstaaten sollten eng in den Evaluierungs- **und Überwachungs**prozess einbezogen werden. ~~Maßnahmen zur Umsetzung dieser Verordnung sollten gemäß dem in Artikel 4 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vorgesehenen Regelungsverfahren angenommen werden.~~

**Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung gewährleisten zu können, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011<sup>9</sup> zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ausgeübt werden. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer iii jener Verordnung kommt das Prüfverfahren zur Anwendung.**

- (9) Der Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus sollte transparente, wirksame und klare Regeln für die Evaluierungsmethode, die Teilnahme hochqualifizierter Experten an Ortsbesichtigungen und die Maßnahmen enthalten, die auf die Ergebnisse der Evaluierungen hin zu treffen sind. Insbesondere im Hinblick auf Grenzkontrollen und Visa sollten ergänzend zu den angekündigten Ortsbesichtigungen unangekündigte Ortsbesichtigungen durchgeführt werden.
- (10) Der Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus sollte auch die Prüfung der einschlägigen Vorschriften über die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Überprüfungen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einschließen. In Anbetracht der besonderen Art dieser Vorschriften, die nicht die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten berühren, sollte ausschließlich die Kommission für die Ortsbesichtigungen zuständig sein.

---

<sup>8</sup> Ratsdokument 17024/09 – Annahme durch den Europäischen Rat am 10./11. Dezember 2009.

<sup>9</sup> ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

- (11) Bei der Evaluierung **und Überwachung** sollte ein besonderes Augenmerk auf die Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands gelegt werden.
- (12) Durch die Evaluierung sollte sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Bestimmungen unter Zugrundelegung grundlegender Prinzipien und Normen effektiv anwenden. Daher werden sämtliche einschlägigen Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen, auf die sich der Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen stützt, in die Evaluierung einbezogen.**
- (1213)** Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>10</sup> (Frontex) sollte die Anwendung des Mechanismus vor allem im Bereich der die Außengrenzen betreffenden Risikoanalysen unterstützen. Ferner sollte sich der Mechanismus auf die Sachkenntnis der Agentur stützen können, wenn es um die Durchführung von Ad-hoc-Ortsbesichtigungen an den Außengrenzen geht.
- (14) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte auch die Behebung von schwerwiegenden Mängeln bei der Anwendung des Besitzstands ermöglichen, indem er sicherstellt, dass die Kommission Unterstützung leistet und sich dabei auf technische Hilfe seitens Frontex, Europol oder anderer Agenturen stützen kann. Für den Fall, dass die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten ernsthaft bedroht sind, sollte als letztes Mittel die Möglichkeit vorgesehen werden, Kontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen, die in ihrem Umfang und in ihrer Zeitdauer auf das Maß zu beschränken sind, das zur Abfederung der negativen Auswirkungen der Mängel erforderlich ist.**
- (1315)** Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zu den Ortsbesichtigungen entsandten Experten die notwendige Erfahrung haben und geschult wurden. Die betreffenden Einrichtungen (z.B. Frontex) sollten geeignete Schulungen durchführen, und die Mitgliedstaaten sollten aus vorhandenen und künftigen Finanzierungsinstrumenten Mittel für Schulungen im Bereich der Evaluierung des Schengen-Besitzstands erhalten.
- (1416)** Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die daher für dieses Land weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist. Da mit dieser Verordnung der Schengen-Besitzstand gemäß Titel V des dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union weiterentwickelt wird, sollte Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls binnen sechs Monaten nach der Annahme der Verordnung entscheiden, ob es diese in innerstaatliches Recht umsetzt.
- (1517)** Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf das Vereinigte Königreich entsprechend dem Beschluss

---

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1).

2000/365/EG<sup>11</sup> des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, keine Anwendung finden. Das Vereinigte Königreich beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die somit für das Vereinigte Königreich weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist.

**(1618)** Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf Irland entsprechend dem Beschluss 2002/192/EG<sup>12</sup> des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland keine Anwendung finden. Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die somit für dieses Land weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist.

**(1719)** Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands gemäß dem Übereinkommen<sup>13</sup> zwischen dem Rat, der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

**(1820)** Die Verordnung stellt in Bezug auf die Schweiz eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands gemäß dem Abkommen<sup>14</sup> zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

**(1921)** Auch in Bezug auf Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands gemäß dem Protokoll zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen<sup>15</sup> zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

**(2023)** Für Zypern stellt diese Verordnung einen auf den Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003 dar.

**(2124)** Für Bulgarien und Rumänien stellt diese Verordnung einen auf den Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005 dar.

**(2225)** Gleichwohl sollten sich Experten aus Bulgarien, Rumänien und Zypern an der Bewertung aller Teile des Schengen-Besitzstands beteiligen -

---

<sup>11</sup> ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43.

<sup>12</sup> ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

<sup>13</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

<sup>14</sup> ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

<sup>15</sup> ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19.

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

### *Artikel 1*

#### Zweck und Geltungsbereich

Mit dieser Verordnung wird ein Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus eingeführt, der zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in denjenigen Mitgliedstaaten dient, in denen der Schengen-Besitzstand vollständig angewandt wird.

Experten aus den Mitgliedstaaten, die gemäß der jeweiligen Beitrittsakte den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden, beteiligen sich dennoch an der Evaluierung **und Überwachung** aller Teile des Schengen-Besitzstands.

### *Artikel 2*

#### Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung gilt folgende Begriffsbestimmung:

„Schengen-Besitzstand“: Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, wie sie durch das Protokoll im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in das Regelwerk der Europäischen Union einbezogen werden, sowie darauf aufbauende oder anderweitig damit zusammenhängende Rechtsakte.

### *Artikel 3*

#### Zuständigkeiten

1. Der Kommission obliegt die Umsetzung dieses Evaluierungs- **und Überwachungs**mechanismus in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und mit Unterstützung europäischer Agenturen, wie in der Verordnung ausgeführt.
2. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um es ihr zu ermöglichen, die ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Sie kooperieren auch in der Vorbereitungsphase, bei den Ortsbesichtigungen, bei der Erstellung der Berichte und in der Follow-up-Phase der Evaluierungen.

### *Artikel 4*

#### Evaluierungen

Die Evaluierungen können mit Hilfe von Fragebögen oder durch Ortsbesichtigungen vorgenommen werden. Ergänzend dazu kann der evaluierte Mitgliedstaat in beiden Fällen weitere Erläuterungen zu dem evaluierten Bereich liefern. Ortsbesichtigungen und die Evaluierung anhand von Fragebögen können entweder unabhängig voneinander durchgeführt oder für bestimmte Mitgliedstaaten und/oder Bereiche miteinander kombiniert werden. Ortsbesichtigungen können angekündigt oder unangekündigt erfolgen.

## Artikel 5

### Mehrjahresprogramm

1. Die Kommission erarbeitet ~~gemäß dem Verfahren, auf das in Artikel 15 Absatz 2 Bezug genommen wird~~, ein mehrjähriges Evaluierungsprogramm mit einer Laufzeit von fünf Jahren, das spätestens sechs Monate vor Beginn des nächsten Fünfjahreszeitraums fertiggestellt sein muss. **Diese Durchführungsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 17 Absatz 2 angenommen.**
2. Das Mehrjahresprogramm enthält die Liste der jedes Jahr zu evaluierenden Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat wird pro Fünfjahreszeitraum mindestens einmal evaluiert. Die Reihenfolge, in der die Mitgliedstaaten evaluiert werden, richtet sich nach einer Risikoanalyse, in die der Migrationsdruck, die innere Sicherheit, der Zeitraum seit der letzten Evaluierung und die Häufigkeit der Evaluierung der einzelnen Teile des Schengen-Besitzstands einfließen.
3. Das Jahresprogramm kann bei Bedarf gemäß dem Verfahren, auf das in Absatz 1 Bezug genommen wird, angepasst werden.

## Artikel 6

### Risikoanalyse

1. Spätestens am 30. September eines jeden Jahres unterbreitet Frontex der Kommission eine Risikoanalyse, die unter anderem den Migrationsdruck berücksichtigt und Empfehlungen für vorrangige Evaluierungen im darauffolgenden Jahr enthält. In den Empfehlungen werden die Abschnitte an den Außengrenzen und die Grenzübergangsstellen genannt, die im darauffolgenden Jahr im Rahmen des Mehrjahresprogramms evaluiert werden sollen. Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten die Risikoanalyse zur Verfügung.
2. Bis zu dem in Absatz 1 genannten Datum unterbreitet Frontex der Kommission zudem eine separate Risikoanalyse mit Empfehlungen für vorrangige Evaluierungen im darauffolgenden Jahr in Form unangekündigter Ortsbesichtigungen. Die Empfehlungen können sich auf eine beliebige Region oder ein beliebiges Gebiet beziehen, müssen aber eine Liste von mindestens zehn Abschnitten der Außengrenzen und zehn Grenzübergangsstellen enthalten. **Die Kommission kann Frontex jederzeit auffordern, eine Risikoanalyse mit Empfehlungen für Evaluierungen in Form unangekündigter Ortsbesichtigungen vorzulegen.**

## Artikel 7

### Fragebogen

1. Die Kommission übermittelt den Mitgliedstaaten bis spätestens 15. August eines jeden Jahres einen Standard-Fragebogen, der im darauffolgenden Jahr zur Evaluierung verwendet wird. Die Standard-Fragebögen betreffen die einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die organisatorischen Vorkehrungen und technischen

Mittel für die Anwendung des Schengen-Besitzstands und die nach Evaluierungsbereichen aufgeschlüsselten statistischen Daten.

2. Die Mitgliedstaaten senden den beantworteten Fragebogen spätestens sechs Wochen nach Erhalt an die Kommission zurück. Die Kommission stellt den anderen Mitgliedstaaten die Angaben zur Verfügung.

## *Artikel 8*

### Jahresprogramm

1. Unter Berücksichtigung der von Frontex gemäß Artikel 6 erstellten Risikoanalyse, der Antworten auf den in Artikel 7 erwähnten Fragebogen und gegebenenfalls von **Beiträgen von Europol oder** anderen relevanten Quellen erstellt die Kommission bis spätestens 30. November eines jeden Jahres ein jährliches Evaluierungsprogramm für das Folgejahr. Das Programm kann eine Evaluierung folgender Aspekte vorsehen:
  - Anwendung des Besitzstands oder von Teilen des Besitzstands in einem Mitgliedstaat entsprechend den Vorgaben des Mehrjahresprogramms  
sowie gegebenenfalls:
    - Anwendung bestimmter Teile des Besitzstands in mehreren Mitgliedstaaten (Evaluierungen nach thematischen Aspekten)
    - Anwendung des Besitzstands in einer Gruppe von Mitgliedstaaten (Evaluierungen nach räumlichen Aspekten).
2. Im ersten Teil des ~~nach dem Verfahren in Artikel 15 Absatz 2 angenommen~~ Programms werden die Mitgliedstaaten aufgeführt, die im folgenden Jahr gemäß dem Mehrjahresprogramm Gegenstand einer Evaluierung sein sollen. In diesem Teil werden die zu evaluierenden Gebiete und die Ortsbesichtigungen aufgelistet. **Dieser Teil wird von der Kommission festgelegt. Die Durchführungsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 17 Absatz 2 erlassen.**
3. Der zweite Teil des von der Kommission erstellten Programms enthält eine Liste der unangekündigten Ortsbesichtigungen des folgenden Jahres. Dieser Teil ist vertraulich und wird den Mitgliedstaaten nicht mitgeteilt.
4. Das Jahresprogramm kann bei Bedarf gemäß den Absätzen 2 und 3 angepasst werden.

## *Artikel 9*

### Liste der Experten

1. Die Kommission erstellt eine Liste mit den Experten, die von den Mitgliedstaaten benannt wurden, um an den Ortsbesichtigungen teilzunehmen. Diese Liste wird an die Mitgliedstaaten weitergeleitet.

2. Die Mitgliedstaaten geben ~~unter Bezugnahme auf die im Anhang zu dieser Verordnung aufgeführten Bereiche~~ die Fachkompetenzen der einzelnen Experten an. Etwaige Änderungen teilen sie der Kommission unverzüglich mit.
3. Die Mitgliedstaaten geben an, welche Experten für unangekündigte Ortsbesichtigungen nach Maßgabe von Artikel 10 Absatz 5 zur Verfügung stehen.
4. Die Experten müssen eine entsprechende Eignung aufweisen, d.h. über solide theoretische Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen in den für die Evaluierung relevanten Bereichen verfügen, mit den Grundsätzen, Verfahren und Methoden der Evaluierung vertraut sein und in der Lage sein, sich in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen.
5. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die von ihnen benannten Experten den im vorstehenden Absatz genannten Anforderungen genügen, und machen Angaben zu der Schulung, die sie erhalten haben. Außerdem tragen die Mitgliedstaaten durch Fortbildungsmaßnahmen dafür Sorge, dass die Experten diesen Anforderungen auch langfristig genügen.

#### *Artikel 10*

##### Ortsbesichtigungsteams

1. Ortsbesichtigungen werden von Teams vorgenommen, die von der Kommission zusammengestellt werden. Die Teams setzen sich aus Experten, die aus der in Artikel 9 genannten Expertenliste ausgewählt wurden, und **Vertretern der Kommission**~~Kommissionsbediensteten~~ zusammen. Die Kommission ~~gewährleistet~~ **bemüht sich darum**, eine in geografischer Hinsicht ausgewogene Zusammensetzung der Teams und Fachkompetenzen der Experten in jedem Team **zu gewährleisten**. Die nationalen Experten dürfen nicht an Ortsbesichtigungen in dem Mitgliedstaat teilnehmen, in dem sie beschäftigt sind.
2. Die Kommission ~~kann~~ **fordert** Frontex **und gegebenenfalls** Europol, Eurojust oder andere relevante europäische Einrichtungen ~~auffordern~~ **auf**, einen Vertreter als Beobachter bei einer Ortsbesichtigung zu benennen, die ein durch ihr Mandat gedecktes Gebiet betrifft.
3. Die Zahl der an Ortsbesichtigungen teilnehmenden Experten (einschließlich Beobachtern) darf acht Personen bei angekündigten und sechs Personen bei unangekündigten Ortsbesichtigungen nicht überschreiten.
4. Bei angekündigten Ortsbesichtigungen werden die Mitgliedstaaten, deren Experten in Übereinstimmung mit Absatz 1 benannt wurden, spätestens vier Wochen vor dem Termin von der Kommission unterrichtet. Die Mitgliedstaaten teilen innerhalb einer Woche mit, ob die Experten verfügbar sind.
5. Bei unangekündigten Ortsbesichtigungen werden die Mitgliedstaaten, deren Experten in Übereinstimmung mit Absatz 1 benannt wurden, spätestens eine Woche vor dem Termin von der Kommission unterrichtet. Die Mitgliedstaaten teilen innerhalb von 48 Stunden mit, ob die Experten verfügbar sind.

6. Bei Ortsbesichtigungen fällt die Führungsrolle einem ~~Kommissionsbeamten~~ **Vertreter der Kommission** und einem Experten aus einem Mitgliedstaat zu, die vor der Ortsbesichtigung von den Mitgliedern des Expertenteams einvernehmlich benannt werden.

### *Artikel 11*

#### Ortsbesichtigungen

1. Die Teams, die die Ortsbesichtigungen vornehmen, treffen alle im Vorfeld erforderlichen Maßnahmen, um die Effizienz, Präzision und Kohärenz der Ortsbesichtigungen zu gewährleisten.
2. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden wie folgt unterrichtet:
  - mindestens zwei Monate vor einer angekündigten Ortsbesichtigung,
  - mindestens 48 Stunden vor einer unangekündigten Ortsbesichtigung.
3. Die Mitglieder des Teams tragen Ausweise bei sich, mit denen sie ihre Berechtigung zur Durchführung von Ortsbesichtigungen im Namen der Kommission nachweisen können.
4. Der betreffende Mitgliedstaat sorgt dafür, dass das Expertenteam direkten Kontakt zu allen Personen erhält, die für seine Zwecke von Interesse sind. Er stellt sicher, dass das Team Zugang zu allen Gebieten, Räumlichkeiten und Unterlagen erhält, die für die Evaluierung von Belang sind. Er sorgt dafür, dass das Team seinen Auftrag zur Überprüfung der Tätigkeiten in den zu evaluierenden Bereichen erfüllen kann.
5. Der betreffende Mitgliedstaat unterstützt das Team bei der Durchführung seines Auftrags mit allen ihm im Rahmen seiner rechtlichen Befugnisse zu Gebote stehenden Mitteln.
6. Bei angekündigten Ortsbesichtigungen übermittelt die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat im Voraus die Namen der dem Team angehörenden Experten. Der betreffende Mitgliedstaat benennt eine Kontaktstelle, die die praktischen Einzelheiten der Ortsbesichtigung regelt.
7. Die Mitgliedstaaten regeln die An- und Abreise sowie die Unterbringung ihrer Experten. Die Reise- und Aufenthaltskosten der Experten, die eine Ortsbesichtigung vornehmen, werden von der Kommission erstattet.

### *Artikel 12*

#### Überprüfung des freien Personenverkehrs an den Binnengrenzen

Ungeachtet Artikel 10 bestehen die Teams, die unangekündigte Ortsbesichtigungen durchführen, um die Unterlassung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu überprüfen, ausnahmslos aus ~~Kommissionsbeamten~~ **Vertretern der Kommission**.

## Artikel 13

### Evaluierungsberichte

1. Nach jeder Evaluierung wird ein Bericht verfasst. Der **Evaluierungsbericht** stützt sich auf die Ergebnisse der Ortsbesichtigung und/oder den ausgewerteten Fragebogen.
  - (a) Erfolgt die Evaluierung ausschließlich anhand des Fragebogens oder einer unangekündigten Ortsbesichtigung, wird der Bericht von der Kommission erstellt.
  - (b) Bei angekündigten Ortsbesichtigungen wird der Bericht während der Besichtigung vom Expertenteam verfasst. Hauptverantwortlich für die Erstellung des Berichts sowie für dessen Vollständigkeit und Güte ist der Kommissionsvertreter. Bei Unstimmigkeiten bemüht sich das Team um einen Kompromiss. Im Bericht können voneinander abweichende Meinungen zum Ausdruck gebracht werden.
2. Der Bericht analysiert die einschlägigen qualitativen, quantitativen, operativen, administrativen und organisatorischen Aspekte und listet die bei der Evaluierung festgestellten Mängel und Schwachstellen auf. Der Bericht enthält Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen und diesbezügliche Fristen.
3. Jedes im Bericht festgehaltene Ergebnis wird einer der folgenden drei Bewertungskategorien zugeordnet:
  - (a) konform
  - (b) konform, jedoch verbesserungswürdig
  - (c) nicht-konform.
4. Die Kommission übermittelt innerhalb von sechs Wochen nach der Ortsbesichtigung bzw. nach Erhalt der Antworten auf den Fragebogen dem betreffenden Mitgliedstaat den Berichtsentwurf. Der betreffende Mitgliedstaat nimmt innerhalb von zwei Wochen zu dem Berichtsentwurf Stellung.
5. ~~Der Experte der~~ **Die** Kommission unterbreitet den Berichtsentwurf und die Antwort des Mitgliedstaats dem gemäß Artikel ~~45~~**17** eingerichteten Ausschuss. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu den Antworten auf den Fragebogen, dem Berichtsentwurf und den Anmerkungen des betreffenden Mitgliedstaats Stellung zu nehmen.

**Die Kommission nimmt auf dieser Grundlage den Evaluierungsbericht und die Empfehlungen betreffend die Bewertung der Ergebnisse, wie in Absatz 3 erläutert, werden von der Kommission nach dem Verfahren in Artikel 15 Absatz 2 festgelegt an. Die Annahme erfolgt gemäß dem Prüfverfahren nach Artikel 17 Absatz 2.**

Binnen eines Monats nach der Annahme des Berichts legt der betreffende Mitgliedstaat der Kommission einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel vor.

Nach der Konsultation des Expertenteams legt die Kommission dem gemäß Artikel ~~15~~**17** eingerichteten Ausschuss **innerhalb eines Monats nach Erhalt des Aktionsplans des Mitgliedstaats** ihre Bewertung **von dessen** ~~der~~ Angemessenheit ~~des Aktionsplans~~ vor. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu dem Aktionsplan Stellung zu nehmen.

6. Der betreffende Mitgliedstaat berichtet der Kommission binnen sechs Monaten nach Erhalt des **Evaluierungsberichts** über die Durchführung des Aktionsplans und erstattet ihr anschließend alle drei Monate Bericht, bis der Aktionsplan vollständig ausgeführt ist. Je nach Erheblichkeit der ermittelten Schwachstellen und den getroffenen Abhilfemaßnahmen ~~kann~~ **legt** die Kommission ~~gemäß dem Verfahren in Artikel 15 Absatz 2 angekündigte Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Durchführung des Aktionsplans anberaumen~~ **fest. Diese Durchführungsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 17 Absatz 2 angenommen.** Die Kommission kann auch unangekündigte Ortsbesichtigungen vorsehen.

Die Kommission unterrichtet den gemäß Artikel ~~15~~**17** eingerichteten Ausschuss regelmäßig über die Durchführung des Aktionsplans.

7. Wird bei einer Ortsbesichtigung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, der erhebliche Auswirkungen auf das allgemeine Sicherheitsniveau in einem oder mehreren Mitgliedstaaten hat, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, setzt die Kommission den Rat und das Europäische Parlament auf eigene Initiative oder auf Antrag eines Mitgliedstaats umgehend hiervon in Kenntnis.

#### **Artikel 14**

##### **Maßnahmen an den Außengrenzen und Unterstützung durch Frontex**

- 1. Werden im Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen oder bei Rückführungsverfahren festgestellt, kann die Kommission, um die Einhaltung der Empfehlungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 zu gewährleisten, den evaluierten Mitgliedstaat auffordern, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, darunter eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen:**

- **Anforderung des Einsatzes von Europäischen Grenzschutzteams gemäß der Frontex-Verordnung;**
- **Unterbreitung seiner strategischen Entscheidungen über die Risikoanalyse und die Pläne für den Einsatz von Geräten an Frontex zur Genehmigung;**
- **befristete Schließung einer bestimmten Grenzübergangsstelle bis zur Beseitigung der Schwachstellen.**

**Diese Durchführungsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 17 Absatz 2 angenommen.**

- 2. Die Kommission unterrichtet den gemäß Artikel 17 eingerichteten Ausschuss regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung der in Absatz 1**

aufgeführten Maßnahmen und über ihre Wirksamkeit bei der Beseitigung der ermittelten Schwachstellen.

#### Artikel 15

##### Schwerwiegende Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen oder bei Rückführungsverfahren

1. Wenn im Evaluierungsbericht nach Artikel 13 Absatz 5 festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat seine Pflicht zur Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen oder von Rückführungsverfahren in schwerwiegender Weise vernachlässigt, ist dieser ungeachtet der Frist von sechs Monaten für die Berichterstattung über die Umsetzung des Aktionsplans gemäß Artikel 13 Absatz 6 innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Evaluierungsberichts zur Vorlage seines Berichts über die Umsetzung des Aktionsplans verpflichtet.
2. Stellt die Kommission fest, dass die Situation nach dem Zeitraum von drei Monaten gemäß Artikel 1 unverändert ist, kommen Artikel 23, 23a und 26 des Schengener Grenzkodexes zur Anwendung.

#### Artikel 14-16

Vertraulichkeit

Die Teams behandeln sämtliche Informationen, die sie in Erfüllung ihrer Pflicht erhalten, vertraulich. Die im Anschluss an Ortsbesichtigungen verfassten Berichte werden als Verschlussache eingestuft. Die Kommission entscheidet nach Rücksprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat, welche Teile des Berichts veröffentlicht werden dürfen.

#### Artikel 15

##### Ausschuss

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 4, 7 und 8 des Beschlusses 1999/468/EG.

#### Artikel 17

##### Ausschuss

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

**2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.**

*Artikel ~~16~~18*

Übergangsbestimmungen

1. Das erste Mehrjahresprogramm gemäß Artikel 5 und das erste Jahresprogramm gemäß Artikel 8 werden sechs Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung erstellt. Beide Programme laufen ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Verordnung an.
2. Die erste Frontex-Risikoanalyse gemäß Artikel 6 wird der Kommission spätestens drei Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung übermittelt.
3. Die Mitgliedstaaten benennen ihre Experten gemäß Artikel 9 spätestens drei Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung.

*Artikel ~~17~~19*

Unterrichtung des Europäischen Parlaments **und des Rats**

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament **und den Rat** über die Empfehlungen, die die Kommission gemäß Artikel 13 Absatz 5 angenommen hat.

*Artikel ~~18~~20*

Bericht an das Europäische Parlament und den Rat

Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über die auf der Grundlage dieser Verordnung vorgenommenen Evaluierungen. Der Bericht wird veröffentlicht und enthält Informationen über

- die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen sowie
- die Schlussfolgerungen jeder Evaluierung und den Stand der Abhilfemaßnahmen.

*Artikel ~~19~~21*

Aufhebung

Teil II des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses „Schengener Durchführungsübereinkommen für die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen bereits anwenden“ (SCH/Com-ex (98) 26 endg.) wird ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Verordnung aufgehoben.

*Artikel ~~20~~22*

Der Rat kann beschließen, die Schengen-Evaluierungen, auf die in nach Inkrafttreten dieser Verordnung geschlossenen Beitrittsakten Bezug genommen wird, gemäß dieser Verordnung durchzuführen.

*Artikel ~~21~~23*

*Inkrafttreten*

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß ~~dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union~~ den Verträgen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*