



Brüssel, den 13. Mai 2016  
(OR. en)

8934/16

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
**2016/0017 (NLE)**

---

**SCH-EVAL 80**  
**FRONT 209**  
**COMIX 364**

## **BERATUNGSERGEBNISSE**

---

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8053/16

Nr. Komm.dok.: COM(2016) 15 final

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Außengrenzen durch Deutschland festgestellten Mängel

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Deutschland festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner 3463. Tagung vom 13. Mai 2016 angenommen hat.

Im Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 wird diese Empfehlung dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten übermittelt.

Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer

**EMPFEHLUNG**

**zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Außengrenzen durch Deutschland festgestellten Mängel**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 15,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gegenstand dieser an Deutschland gerichteten Empfehlung sind Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel, die während der 2015 im Bereich des Managements der Außengrenzen durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt worden sind. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit Durchführungsbeschluss C(2016) 25 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen sowie bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.
- (2) Die zwischenbehördliche Zusammenarbeit auf strategischer Ebene wird im Rahmen des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums illegale Migration (GASIM) wirksam umgesetzt. Das Zentrum, in dessen Rahmen Analysten von sieben Behörden – einschließlich der Bundespolizei, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Bundeszollverwaltung – permanent daran arbeiten, gemeinsame Kenntnisse in Fragen der Migration aufzubauen, wird als bewährtes Verfahren hervorgehoben.

---

<sup>1</sup> ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

Ebenfalls als bewährte Verfahren gelten das gut ausgebaute weite Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen im Rahmen der Umsetzung des Konzepts des integrierten Grenzmanagements in Drittländern, das Vorprüfungssystem für Visumanträge von Seeleuten, die Intranet-Seite (LIES) für Risikoanalyse und Lageerfassung, der Fluggastdatensatz für die Analyse von API-Daten, das zentralisierte Computersystem am Flughafen Frankfurt zur Bedienung der Türen zur Trennung der Schengen- und Nicht-Schengen-Passagierströme, das System der fortgeschrittenen Schulungen für Grenzpolizisten der Bundespolizei am Flughafen München und die behördenübergreifende Zusammenarbeit im maritimen Bereich zwischen der Bundespolizei und der Bundeszollverwaltung im Hinblick auf Planung, gemeinsame Schulungen, Koordinierung und Grenzüberwachung.

- (3) Angesichts der Bedeutung, die der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands, insbesondere im Hinblick auf ein einheitliches Kontrollniveau an den Außengrenzen, die Trennung der Schengen- und Nicht-Schengen-Passagierströme am Flughafen München und die Zusammenarbeit zwischen Bundespolizei und Bayrischer Polizei, zukommt, sollten die nachstehenden Empfehlungen 7, 9, 16, 17, 19, 20, 22 und 23 vorrangig umgesetzt werden.
- (4) Diese Empfehlung ist dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Empfehlung legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat gemäß Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 einen Aktionsplan zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel vor —

#### EMPFIEHLT:

Deutschland sollte die folgenden Maßnahmen treffen:

#### **Konzept des integrierten Grenzmanagements**

1. Weiterentwicklung des neuen Konzeptes des integrierten Grenzmanagements unter Berücksichtigung anderer einschlägiger Akteure, die am Grenzmanagement beteiligt sind, und Unterstützung des dazugehörigen Aktionsplans mit einer klaren Zuweisung der für die Durchführung der verschiedenen Maßnahmen erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen.

2. Entwicklung eines nationalen Qualitätskontrollsystems, das alle Behörden mit Zuständigkeit für Grenzkontrollen einbezieht und das gesamte Grenzmanagementsystem erfasst. Dies könnte beispielsweise durch die Entwicklung eines systematischen und wirksamen nationalen Evaluierungsmechanismus erfolgen, der ein klares Berichterstattungs- und Follow-up-System umfasst, damit mögliche Anfälligkeiten und Schwachstellen im Grenzmanagementsystem aufgedeckt und behoben werden können. Dieses Qualitätskontrollsyste m könnte auf geschulten Evaluatoren von allen Behörden beruhen, die unter Führung der Bundespolizei an der Grenzkontrolle beteiligt sind.

### **Risikoanalyse**

3. Entwicklung einer zentralen Risikoanalyse zu einem breiten Spektrum von Daten, die systematisch an den Außengrenzen erhoben werden (z. B. Erkennung von Dokumentenbetrug, Einreiseverweigerungen, heimliche Einreise, erteilte Visa, Passagierfluss usw.), um die Situation in verschiedenen Grenzgebieten, die der Kontrolle verschiedener Behörden wie der Bundespolizei oder der Bundeszollverwaltung unterstehen, einander gegenüberzustellen und miteinander zu vergleichen. Diese Analyse wäre ein erster Schritt zur kontrastiven Ermittlung möglicher Schwachstellen und Stärken in Grenzgebieten.

4. Priorisierung der im LIES-System verfügbaren Informationen im Zusammenhang mit den Risikoanalysen, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Inhalt von Briefings für Grenzpolizisten, um Grenzpolizisten mehr für Risikoanalyseprodukte zu sensibilisieren und die Erkennung gefälschter Dokumente zu verbessern.

5. Vollständige Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 51/2001/EG des Rates<sup>2</sup> durch die Anwendung der Sanktionen auf alle Luftfahrtunternehmen.

### **Aus- und Fortbildung, Personal und Ressourcen**

6. Harmonisierung und Umsetzung von Schulungsprogrammen und Lehrplänen entsprechend den einschlägigen Teilen des Gemeinsamen Basislehrplans (CCC) der EU in allen Grenzbehörden. Berücksichtigung des Aus- und Fortbildungsbedarfs aller Grenzbehörden bei der Auswahl der Teilnehmer für Frontex-Fortbildungen.

---

<sup>2</sup> Richtlinie 51/2001/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 45).

Intensivierung der Schulungen im Zusammenhang mit ge- und verfälschten Dokumenten und diesbezüglich bessere Nutzung der verfügbaren Frontex-Tools. Diese Maßnahmen sollten sicherstellen, dass in allen Situationen Humanressourcen (speziell geschulte Fachkräfte) zur Durchführung von Grenzkontrollen bereitstehen.

7. Erhöhung des Kenntnisstands der für Grenzübertrittskontrollen zuständigen Zollbeamten, indem die erforderlichen Schulungen bereitgestellt und alle Grenzübergangsstellen mit geeigneter Ausrüstung für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen in Einklang mit Artikel 14 und 15 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006<sup>3</sup> ausgestattet werden. Einrichtung eines klaren und zertifizierten Schulungssystems, das auf den einschlägigen Teilen des Gemeinsamen Basislehrplans (CCC) der EU beruht, für alle mit Grenzkontrollen befassten Zollbeamten. Erwägung eines Mentorings oder eines Austauschs von Zollbeamten zwischen verschiedenen Grenzübergangsstellen, um ihre Kenntnis der Grenzkontrollverfahren zu verbessern.

8. Erwägung der Beendigung des Einsatzes von Hafenmeistern für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen, jedoch Gewährleistung in allen Fällen, dass die Schulung von Hafenmeistern im Bereich Grenzübertrittskontrollen den Schengen-Anforderungen entspricht und sie zwischenzeitlich mit geeigneter Ausrüstung für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen ausgestattet werden.

## **Grenzübertrittskontrollen**

9. Gewährleistung, dass Datenbanken mit Ausschreibungen zu Dokumenten und zu Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf Freizügigkeit haben und in Risikogebiete ausreisen bzw. aus diesen Gebieten einreisen, systematischer abgefragt werden. Gewährleistung, dass bei den e-Gate-Kontrollen Datenbanken mit Ausschreibungen zu Dokumenten und zu Personen, die in Risikogebiete ausreisen bzw. aus diesen Gebieten einreisen, systematisch abgefragt werden.

10. Gewährleistung einer besseren Nutzung und Kenntnis des Schengen-Handbuchs für Grenzschutzbeamte<sup>4</sup>, einschließlich der Nutzung von Kontaktstellen, die zur Überprüfung der Echtheit von EU-Grenzstempeln eingerichtet wurden.

---

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

<sup>4</sup> Empfehlung der Kommission K(2006) 5186 vom 6. November 2006 über einen gemeinsamen „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“, der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen bei Personen heranzuziehen ist, in der aktualisierten Fassung vom 15. Juni 2015.

11. Verbesserte Durchführung von Grenzübertrittskontrollen an e-Gates, indem Grenzpolizisten angewiesen werden, alle Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen im Zuge des Registrierungsverfahrens zusätzlich sorgfältig zu prüfen und bei der Verwendung der e-Gates Kontrollen nach dem Zufallsprinzip durchzuführen.

### **Flughafen Frankfurt**

12. Optimierung der Passagierströme durch eine bessere Sichtbarkeit der Beschilderung für die Trennung der verschiedenen Spuren vor den Kontrollkabinen, wobei dafür gesorgt sein sollte, dass die Fluggäste ihre Spur wählen können und die Annäherung an jede Kontrollkabine in einer geraden Linie erfolgt.

13. Verbesserung der Ergonomie der Kontrollkabinen, damit Grenzpolizisten eine sachgemäße Verhaltensanalyse durchführen können und damit ein unbefugtes Beobachten der Computerbildschirme verhindert wird.

14. Verbesserung der Effizienz der Kontrollen von Personen mit eingeschränkter Mobilität, indem mindestens ein Kontrollposten in der ersten Kontrolllinie mit einem Fingerabdruckscanner für diese Personengruppe ausgestattet wird.

15. Verbesserung der praktischen Grenzübertrittskontrollen, indem alle Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige überprüft werden.

### **Flughafen München**

16. Verbesserung der Handhabung der Fluggastströme während der Grenzübertrittskontrollen durch Gewährleistung einer größeren Kapazität des den Sicherheitsschleusen vorgelagerten Bereichs in Terminal 1.

17. Neuansiedlung des Büros der zweiten Kontrolllinie, so dass es sich näher zu den Büros der ersten Kontrolllinie befindet, und Erweiterung der Kapazität der Warteräume im Büro der zweiten Kontrolllinie in Terminal 1.

18. Optimierung der Sichtbarkeit der austauschbaren Schilder, um durch eine verbesserte Ausleuchtung der für die Trennung der Passagierströme verwendeten Schilder für eine effizientere Handhabung der Passagierströme zu sorgen.

19. Anpassung der Kontrollkabinen in Terminal 1, so dass der betreffende Grenzpolizist den in der Warteschlange anstehenden Fluggästen frontal gegenüber steht und er auf diese Weise eine Verhaltensbewertung durchführen und erkennen kann, welcher Passagier sich seiner Kontrollkabine nähert. Ausführung der notwendigen Verbesserungen, um zu verhindern, dass Unbefugte die Daten auf dem Bildschirm eines Grenzpolizisten einsehen können.

20. Verbesserung der Handhabung der Passagierströme, indem mehr Raum für längere vertikale Linien zwischen den geschlängelten Spuren und den Kontrollkabinen in Terminal 1 geschaffen wird, um die Profilierung zu erleichtern.
21. Verbesserung der Handhabung der zusätzlichen Kontrollen von Personen durch verstärkte Verwendung der Räumlichkeiten der zweiten Kontrolllinie, wenn zusätzliche Befragungen erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Einreisevoraussetzungen erfüllt sind.
22. Gewährleistung der vollständigen Trennung von Schengen- und Nicht-Schengen-Bereich gemäß Artikel 2.1.1. des Anhangs VI der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 durch den Einbau eines höheren physischen Hindernisses als vorbeugende Maßnahme.

### **Flughafen Nürnberg**

23. Konsolidierung der Zusammenarbeit zwischen Bundespolizei und Bayerischer Polizei durch die Organisation gemeinsamer Schulungen für Grenzfragen sowie den Austausch von Polizeibeamten der Bundespolizei und der Bayerischen Polizei.
24. Verbesserung der Grenzübertrittskontrollen durch Anbieten zusätzlicher Schulungen und Anweisung der Grenzpolizisten, sämtliche Einreisebedingungen nach Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zu überprüfen.

### **Hamburger Hafen**

25. Entwicklung der Risikobewertung im Zusammenhang mit Frachtschiffen, um auch die Art der Kontrollen und die Zahl der entsprechend der Art und des Niveaus der Risiken benötigten Kontrollbeamten anzugeben.
26. Durchführung speziellerer und grenzrelevanter Risikoanalysen für den Hamburger Hafen, die mit der von lokalen Bundespolizeistellen vorgenommenen Risikoanalyse vergleichbar sind.
27. Verbesserung der praktischen Durchführung der Grenzübertrittskontrollen bei abmusternden Seeleuten, die EU-Bürger oder Drittstaatsangehörige sind und ein Transitvisum benötigen, indem gemäß Artikel 5 und Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 jeweils alle einschlägigen Grenzübertrittskontrollen durchgeführt werden und überprüft wird, ob sämtliche Einreisebedingungen erfüllt sind.

28. Einschränkung des Zugangs zu aufbewahrten Stempeln und Bieten einer Möglichkeit, die Ausgabe des Stempels an den betreffenden Grenzpolizisten vor der Beförderung des Stempelsets zum Kreuzfahrtterminal zu registrieren.
29. Ausstattung der Grenzpolizisten in der ersten und zweiten Kontrolllinie mit der erforderlichen Grundausrüstung und Erwägung, mobile Geräte bereitzustellen, um den Zugang zu den erforderlichen Datenbanken (z. B. SIS II, VIS) und allen Rechtsvorschriften vor Ort sicherzustellen.
30. Vornahme der notwendigen, auf die Position des Fingerabdruckscanners bezogenen Verbesserungen in der Visastelle, damit verhindert wird, dass die Daten auf dem Bildschirm eines Grenzpolizisten oder Verschlussachen von Unbefugten eingesehen werden können.
31. Durchführung von Kontrollen von Freizeitbooten, die aus Drittländern einlaufen, unmittelbar oder innerhalb einer angemessenen Frist nach der Ankunft.

### **Hafen Rostock und Warnemünde Cruise Centre**

32. Verbesserung der Ergonomie der Kontrollkabinen im Cruise Centre, damit die Grenzpolizisten eine sachgemäße Verhaltensbewertung der in der Warteschlange anstehenden Fluggäste vornehmen können.
33. Vornahme der notwendigen, auf die Position des Fingerabdruckscanners bezogenen Verbesserungen im Büro der zweiten Kontrolllinie, damit verhindert wird, dass die Daten auf dem Bildschirm eines Grenzpolizisten oder Verschlussachen von Unbefugten eingesehen werden können.

### **Überwachung der Seegrenzen**

34. Fortsetzung der bereits unternommenen Anstrengungen zur Integration von Informationen aus verschiedenen bestehenden Systemen und Sensoren zur Meeresüberwachung und Erstellung eines integrierten maritimen Lagebildes gestützt auf Radar, Kameras und sonstige maritime Informationssysteme wie Geräte zur Infrarot- und Wärmebildüberwachung, beispielsweise in Form einer Multi-Sensor-Plattform, um die Bereiche mit den größten Risiken zu erfassen.
35. Erwägung der Anpassung der Rechtsgrundlage, damit die Übermittlung von Standbildern und Liveaufnahmen für die Überwachung der Seegrenzen möglich wird.

36. Ausbau der Risikoanalyse zur Ermittlung der Bereiche mit den größten Risiken für die Grenzüberwachung.
37. Erwägung, die auf den Informationsaustausch zu entdeckten und identifizierten Objekten bezogene Zusammenarbeit mit der Deutschen Marine auszubauen, um die maritime Lage erfassung zu verbessern.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---