



Brüssel, den 17. Februar 2017  
(OR. en)

6357/17

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
**2017/0009 (NLE)**

---

---

**SCH-EVAL 65**  
**FRONT 75**  
**COMIX 128**

### **BERATUNGSERGEBNISSE**

---

Absender: Generalsekretariat des Rates  
vom 17. Februar 2017

Empfänger: Delegationen

---

Nr. Vordok.: 5781/17

---

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Italien festgestellten Mängel

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Italien festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner 3518. Tagung vom 17. Februar 2017 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 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Italien 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 dieses an Italien gerichteten Durchführungsbeschlusses zur Festlegung einer Empfehlung sind Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel, die während der 2016 im Bereich des Managements der Außengrenzen durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt wurden. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2017) 210 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Beurteilungen sowie bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.

---

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

- (2) Die Grenzpolizei an den italienischen Flughäfen hat eine gute Zusammenarbeit mit den Fluggesellschaften, insbesondere Alitalia, aufgebaut, die der Grenzpolizei die Angaben über die Fluggäste und in einigen Fällen Kopien der Reisedokumente von Fluggästen bereitstellen, die aus Ländern mit einem hohen Risiko illegaler Migration kommen. Diese Zusammenarbeit hat zu einer besseren Risikobewertung der Fluggäste geführt, die aus bestimmten, mit einem hohen Risiko behafteten Ländern stammen, sowie zu einer strengen Überwachung dieser Fluggäste in der Transitzone.
- (3) Am Flughafen Fiumicino war das Grenzkontrollsystem in Betrieb und analysierte die API-Daten, die 77 Fluggesellschaften für 46 Luftrouten bereitgestellt hatten. Das System ermöglicht Vorabprüfungen der Passagierlisten, der API-Daten sowie zusätzlicher Daten der Fluggäste wie eventuelles Gepäck, Kopien der Dokumente und Buchungsangaben. Diese Daten werden von der Grenzfahndungsstelle verarbeitet und analysiert, die dann am Ankunftsgate Kontrollen durchführen kann. Zudem werden die Beamten der ersten und zweiten Kontrolllinie aktiv über identifizierte Passagiere informiert, was bei Bedarf die Durchführung eingehender Kontrollen ermöglicht. Des Weiteren nutzt die Grenzfahndungsstelle das Ergebnis der Analyse täglich, indem sie ihr Personal für Kontrollen am Gate von bestimmten Flügen einsetzt, die aus mit hohem Risiko behafteten Regionen ankommen, und um an diesem Flughafen den Missbrauch der Transitregelung zu verhindern.
- (4) Am Flughafen Mailand-Malpensa läuft derzeit ein Pilotprojekt mit der Bezeichnung Sybil, bei dem die Fluggäste von der Sicherheitskontrolle bis zum Flugsteig überwacht werden sollen, indem die Bordkarte gescannt wird und dann mittels Gegenprobe überprüft wird, dass dieselbe Bordkarte von derselben Person für die geplante Reise verwendet wird. Die Grenzschutzbeamten erhalten die Liste mit „markierten“ Fluggästen, die anhand der vorherigen manuellen Analyse der API-Daten und möglichen Treffern in den Datenbanken erstellt wurde. Die API-Daten aller Fluggäste, die aus Nicht-Schengen-Staaten ankommen, gehen ein und werden analysiert.

- (5) Am Flughafen Neapel haben die Flughafen-Grenzschutzbehörden in Zusammenarbeit mit der Antiterrorereinheit der örtlichen Kriminalpolizei (DIGOS) eine Prototyp-Datenbank zur Überwachung der Reisegewohnheiten von Fluggästen von Flügen aus Risikodestinationen entwickelt, um potenzielle ausländische terroristische Kämpfer und andere Fluggäste, die ein Risiko darstellen, zu identifizieren. Das Online-System ermöglicht den für die Risikoanalyse zuständigen Beamten vor Ort die Durchführung von angepassten Suchabfragen anhand aller API-Daten, die alle Fluggesellschaften aller Destinationen außerhalb des Schengen-Raums an den Flughafen übermitteln. Die Suchkriterien können auf Anfragen/Anforderungen/Warnungen (zum Beispiel von anderen Quellen wie DIGOS) basieren, die Informationen über verdächtige Reisegewohnheiten, Bestimmungsländer, Alter oder Staatsangehörigkeit enthalten. API-Listen werden automatisch mit den Suchkriterien abgeglichen und die entsprechenden Fluggäste markiert. Die Beamten der ersten Kontrolllinie haben über das lokale Intranet ebenfalls Zugriff auf das System und werden in Echtzeit über markierte Fluggäste informiert.
- (6) In Bari hat die nationale Polizei eine Spezialeinheit für grenzüberschreitende Kriminalität eingerichtet, die eine gut funktionierende praktische Zusammenarbeit mit Ermittlungsstellen anderer Mitgliedstaaten oder Drittländer (Belgien, Deutschland, Griechenland, Türkei, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien) aufgebaut hat. Die Zusammenarbeit mit Verbindungsbeamten bei der Bekämpfung von Menschenhandel, Drogenschmuggel und ausländischen Kämpfern ist sehr effizient.
- (7) Angesichts der Bedeutung, die der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands zukommt, insbesondere der korrekten Anwendung der Verordnung über den Schengener Grenzkodex, sollten die folgenden Empfehlungen vorrangig umgesetzt werden: 1, 11, 12, 15, 17, 18, 26, 30, 31 und 49.
- (8) Dieser Beschluss zur Festlegung einer Empfehlung sollte dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zugeleitet werden. Binnen drei Monaten nach Annahme der Empfehlung legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 einen Aktionsplan zur Beseitigung jeglicher in dem Evaluierungsbericht festgestellten Mängel vor —

EMPFIEHLT:

Italien sollte

## **Integriertes Grenzmanagement**

### *Strategie für das integrierte Grenzmanagement*

1. auf der Grundlage des EU-Konzepts für ein integriertes Grenzmanagement eine nationale Strategie für ein integriertes Grenzmanagement festlegen, indem die wichtigsten Grundsätze, Verpflichtungen und Prioritäten hinsichtlich der Umsetzung und Entwicklung des Grenzmanagements beschrieben werden; diese Strategie sollte durch einen mehrjährigen Aktionsplan unterstützt werden, in dem auch die erforderlichen Ressourcen, Zeitpläne und Zuständigkeiten festgelegt werden;
2. dauerhafte Koordinierungsstrukturen und festgelegte Verfahren entwickeln, die alle Elemente im Zusammenhang mit dem integrierten Grenzmanagement als Bestandteil der Strategie für ein integriertes Grenzmanagement abdecken; die gemeinsame strategische Planung der nationalen Kapazitäten sollte auf den in der nationalen Strategie eindeutig festgelegten Prioritäten beruhen;

### *Risikoanalyse*

3. das Risikoanalysesystem durch die Implementierung aller CIRAM-2.0-Elemente verbessern. Insbesondere sollten die Behörden auf zentraler Ebene regelmäßig die effiziente Nutzung von Risikoindikatoren zur Erkennung von Dokumentenbetrug, ausländischen terroristischen Kämpfern, illegalen Verstecken in Fahrzeugen und Opfern von Menschenhandel durch die Beamten der ersten und zweiten Kontrolllinie überprüfen;
4. eine strategische Risikoanalyse zur Entscheidungsfindung hinsichtlich mittelfristiger (2-3 Jahre) und langfristiger (mehr als 3 Jahre) Investitionen und Ressourcenzuweisungen entwickeln; die strategische Risikoanalyse sollte eine Schwachstellenbeurteilung und ausgearbeitete gemeinsame strategische Risikoanalysen umfassen, die Zollbehörden, Grenzpolizei, Küstenwache und Finanzpolizei auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene mit einschließen;

5. das Risikoanalysensystem verbessern durch die Bereitstellung einer schriftlich festgehaltenen, durch ein Handbuch gestützten Methodik zur Leistung der Risikoanalyseprodukte auf allen Ebenen und durch die Organisation von regelmäßigen Treffen der lokalen Risikoanalysegruppen der verschiedenen am Grenzmanagement beteiligten Behörden; den horizontalen Fluss von Informationen zur Risikoanalyse auf lokaler Ebene gewährleisten, indem Zugang zu den Daten gewährt wird, die von anderen lokalen Meldeeinheiten in das SMSI-RA-System eingegeben wurden;
6. ein nationales Schulungsprogramm zur Risikoanalyse entwickeln, das auf den CIRAM-2.0-Grundsätzen aufbaut, um eine einheitliche Implementierung der Risikoanalyse zu gewährleisten;
7. operative Schlussfolgerungen aus den Risikoanalyseprodukten für die Beamten der ersten und zweiten Kontrolllinie ziehen und Standardverfahren für den Einsatz dieser Produkte entwickeln;
8. sicherstellen, dass die Grenzschutzbeamten, die Grenzübertrittskontrollen durchführen, die gemeinsamen Risikoindikatoren von ausländischen terroristischen Kämpfern in vollem Umfang nutzen;

#### ***Behördenübergreifende Zusammenarbeit***

9. eine behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll entwickeln, indem eine eindeutige Rechtsgrundlage für eine stärker strukturierte und vereinheitlichte Zusammenarbeit auf nationaler und lokaler Ebene geschaffen wird; die Formen der praktischen Zusammenarbeit auf lokaler (regionaler) Ebene sollten durch ein Übereinkommen oder eine gemeinsame Vereinbarung festgelegt werden;

#### ***Internationale Zusammenarbeit***

10. eine praktische Zusammenarbeit zwischen den italienischen und kroatischen sowie zwischen den italienischen und montenegrinischen Grenzbehörden entwickeln und aktivieren;

#### ***Personal und Schulung***

11. sicherstellen, dass alle Grenzschutzbeamten der verschiedenen Behörden, die Grenzübertrittskontrollen durchführen und die Grenzüberwachung vornehmen, eine adäquate und CCC-basierte Grundausbildung zur Grenzkontrolle erhalten haben;

## **Nationales Koordinierungszentrum (NCC/Eurosur)**

12. die Funktionen des NCC verbessern, indem ein umfassendes landesweites Lagebild unter Integration der bestehenden Anwendungen gewährleistet oder indem für den rund um die Uhr verfügbaren Zugang zu allen relevanten Anwendungen gesorgt wird;

## **Flughafen Rom-Fiumicino**

### ***Risikoanalyse***

13. ein System einrichten, das dafür sorgt, dass zu jedem Schichtbeginn ein Briefing stattfindet, und die Anwesenheit aller Grenzschutzbeamten sicherstellen;

### ***Grenzkontrollverfahren***

14. regelmäßige Rückmeldungen und den Informationsaustausch mit der Grenzpolizei sicherstellen, um die Qualität des Verfahrens für Sanktionen für Fluggesellschaften zu steigern;
15. im Fall von Personen, die das Recht auf Freizügigkeit gemäß dem Unionsrecht genießen, das Abfragen von Datenbanken verstärken, die Ausschreibungen von Dokumenten und Personen enthalten, und die Grenzübertrittskontrollen mit Artikel 8 des Schengener Grenzkodexes in Einklang bringen;

### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

16. die Sicherheit der Kontrollkabinen verstärken, um die unbefugte Einsichtnahme von Computerbildschirmen zu verhindern, die Positionierung der Grenzschutzbeamten in den Kontrollkabinen verbessern, um die sachgemäße Durchführung der Verhaltensanalyse der vor den Grenzübertrittskontrollen in der Warteschlange stehenden Fluggäste zu ermöglichen;

## **Flughafen Mailand-Malpensa**

### ***Grenzkontrollverfahren***

17. das Abfragen von Datenbanken, die Ausschreibungen von Dokumenten und Personen enthalten, verstärken, auch im Fall von Personen, die das Recht auf Freizügigkeit gemäß dem Unionsrecht genießen;

### ***Personal und Schulung***

18. gewährleisten, dass alle (neuen) Grenzschutzbeamten an grundlegenden Grenzschutz-Schulungsgängen teilnehmen, idealerweise vor Aufnahme der Tätigkeit an der Grenzübergangsstelle;

### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

19. die Ergonomie der Kabinen verbessern, damit Grenzschutzbeamte die Fluggäste überblicken und ein ordnungsgemäßes Profiling vornehmen können;
20. geeignete Abfertigungsbahnen für Fluggäste bei der Einreise sicherstellen, um ein ordnungsgemäßes Profiling zu gewährleisten und das Vermischen von Fluggästen zu vermeiden;

### **Flughafen Neapel**

#### ***Risikoanalyse***

21. die nationale Datenbank (SMSIRA) auf eine Art entwickeln, die die Verteilung von Informationen und den Datenfluss zwischen Grenzübergangsstellen sicherstellt;
22. regelmäßige Treffen der in den Risikoanalyseeinheiten an den Flughäfen tätigen Risikoanalystenbeamten organisieren, um den Erfahrungs- und Informationsaustausch und das Lagebewusstsein an der Außengrenze Italiens zu fördern;
23. die Ausarbeitung von kurzfristigen Personalaustauschprogrammen in Erwägung ziehen, die den Einsatz von lokalen Risikoanalytikern an anderen italienischen Flughäfen ermöglichen würden;

#### ***Grenzkontrollverfahren***

24. die Verfahren zur Einreiseverweigerung an den Schengener Grenzkodex anpassen, indem die Entscheidung, nachdem sie gefasst und unterzeichnet wurde, dem betreffenden Drittstaatsangehörigen mitgeteilt wird;
25. das Standardformular zur Einreiseverweigerung an das in Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodexes dargelegte Standardformular anpassen;



### ***Personal und Schulung***

26. den Mechanismus zur Personalverstärkung in Zeiten hohen Fluggastaufkommens in die Praxis umsetzen;
27. sicherstellen, dass jederzeit zwei Grenzschutzbeamte die e-Gates beaufsichtigen;
28. sicherstellen, dass die Grenzschutzbeamten regelmäßige Schulungen über die Vorschriften des Schengener Grenzkodexes und andere einschlägige Vorschriften des EU-Besitzstandes erhalten;
29. ein Sprachschulungsprogramm (insbesondere für Englisch) einrichten, um die Sprachkenntnisse aller Grenzschutzbeamten gemäß dem Schengen-Katalog zu verbessern;
30. eine nationale Strategie und ein Jahresprogramm für Auffrischkurse für die Grenzschutzbeamten und die Führungskräfte umsetzen, damit alle Grenzschutzbeamten regelmäßige Schulungen absolvieren können;
31. regelmäßige Schulungen über die Aufdeckung von gefälschten Dokumenten für das mit Grenzübertrittskontrollen befasste Personal gewährleisten;
32. Dolmetscher häufiger in den Fällen einsetzen, in denen aufgrund einer Sprachbarriere keine Kommunikation möglich ist, und sicherstellen, dass die Fragen zur Überprüfung der Staatsangehörigkeit der Fluggäste regelmäßig geändert werden, um möglichem Missbrauch durch irreguläre Migranten vorzubeugen;

### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

33. die Vertraulichkeit der Grenzübertrittskontrollen durch Neugestaltung der Kabinen gewährleisten und die seitliche Glaswand der Kontrollkabinen mit geeignetem Material sichern;
34. Beschilderung installieren und mit Anhang III des Schengener Grenzkodexes in Einklang bringen;
35. im Abflugbereich eine bessere Beschilderung gewährleisten, die angibt, wo sich die Grenzkontrollkabinen befinden, um den Fluggästen das Verlassen des Schengen-Raums zu vereinfachen;

### ***Behördenübergreifende Zusammenarbeit***

36. schriftliche Abkommen über die Zusammenarbeit mit anderen Interessenträgern am Flughafen erstellen und abschließen, die die Zusammenarbeit in verschiedenen Fällen und Situationen festlegen;

### **Hafen von Palermo**

#### ***Risikoanalyse***

37. die lokale Risikoanalyse so ausbauen, dass sowohl die örtlichen Verhältnisse als auch das nationale Lagebild berücksichtigt werden; schwerpunktmäßig sollte dafür gesorgt werden, dass Schlussfolgerungen für die Beamten der ersten und zweiten Kontrolllinie vor Ort gezogen werden können, insbesondere im Hinblick auf die Erkennung von gefälschten Dokumenten, ausländischen Kämpfern, illegalen Einreisen und Opfern von Menschenhandel; die lokale Schwachstellenbeurteilung sollte in der Form von regelmäßigen Überprüfungen der Einsatzfähigkeit der technischen Ausrüstung und des Personals zur Erkennung von gefälschten Dokumenten und illegalen Einreisen sowie zur Beurteilung der Einreisevoraussetzungen entwickelt werden;

#### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

38. die Qualität der Grenzübertrittskontrollen verbessern, indem besser ausgestattete Einrichtungen für Kontrollen der ersten und zweiten Kontrolllinie bei Fähren bereitgestellt werden;

#### ***Schulungen***

39. Grenzschutzbeamten Sprachkurse anbieten, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Sprachen liegen sollte, die von der Mehrheit der Reisenden gesprochen werden, die die Grenze überqueren (Englisch, Französisch und Arabisch);

#### ***Grenzkontrollverfahren***

40. die elektronische Datenübertragung in Zusammenarbeit mit anderen Behörden weiterentwickeln, um die Überprüfung der Passagier- und Besatzungslisten zu vereinfachen;

## **Hafen von Catania**

### ***Schulungen***

41. gewährleisten, dass alle Grenzschutzbeamten an Sprachkursen teilnehmen und ihre Sprachkenntnisse weiter verbessern;

### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

42. ortsfeste Kabinen installieren, um die ordnungsgemäße Durchführung der Einreise-/Ausreisekontrollen zu erleichtern;

### ***Grenzkontrollverfahren***

43. gewährleisten, dass Vergnügungsschiffe, die aus Nicht-Schengen-Ländern stammen, generell nur an Grenzübergangsstellen festmachen können, um das Verfahren mit Anhang VI des Schengener Grenzkodexes in Einklang zu bringen;
44. die Aufklärung hinsichtlich der Anforderungen des Schengener Grenzkodexes für Ausflugsschiffe in der Führungsebene der Grenzpolizei und der Küstenwache verbessern;
45. die Verfügbarkeit des Stempels „aufgehoben“ an der Grenzübergangsstelle Hafen von Catania gewährleisten;
46. ein effektives Schulungsprogramm über die Visumerteilung an der Grenze für das Personal durchführen, das für die Beschlussfassung verantwortlich ist, und die Daten im Visumserteilungssystem implementieren;

## **Hafen von Bari**

### ***Grenzkontrollverfahren***

47. gewährleisten, dass alle Einreise-/Ausreisestempeldrucke deutlich sichtbar sind, wie es in den technischen Spezifikationen nach Dokument SCH/Gem-Handb (93) 15 vorgesehen ist;

### ***Infrastruktur und Ausrüstung***

48. die Grenzpolizei im Hafen von Bari mit der zusätzlichen technischen Ausrüstung und den Instrumenten zur Aufspürung von Personen, die sich in Fahrzeugen verstecken, ausstatten;

## Hotspot Pozzallo

49. ausnahmslos alle Migranten registrieren, einschließlich Lichtbild und Fingerabdrücken. Es sollten Notfallpläne existieren, wie dies auch in Zeiten von Massenzustrom erreicht werden kann;

## Überwachung der Seegrenzen

50. das Überwachungssystem für die Seegrenzen durch Entwicklung eines stärker integrierten Radarsystems verbessern und die Reichweite des gegenwärtigen Radarsystems erhöhen;
51. ein Videoüberwachungssystem für den Hafen von Catania einrichten, das die wichtigen Bereiche und Punkte des Hafens abdeckt, und dieses der Finanzpolizei und der Küstenwache zur Verfügung stellen;
52. die Sprachkenntnisse aller beteiligten Mitarbeiter beim Einsatz aller Kommunikationsmittel im Rahmen von Seepatrouillen verbessern.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---