



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.6.2018
C(2018) 3658 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 11.6.2018

**betreffend die Hinzufügung der Anlagen A und B zu der 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**

DE

DE

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 11.6.2018

betreffend die Hinzufügung der Anlagen A und B zu der 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

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Empfehlung K(2006) 5186 endg. der Kommission vom 6. November 2006 wurde ein „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“ mit gemeinsamen Richtlinien, bewährten Verfahren und Empfehlungen für Grenzkontrollen festgelegt.
- (2) Die Kommission verpflichtete sich, dafür Sorge zu tragen, dass das Schengen-Handbuch regelmäßig aktualisiert wird. Die Aktualisierungen erfolgten durch die Empfehlungen K(2008) 2976, K(2009) 7376, K(2010) 5559, K(2011) 3918, C(2012) 9330 und C(2015) 3894 final.
- (3) Aufgrund der Änderungen der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates¹ durch die Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates² sollte das Schengen-Handbuch um zwei neue Anlagen ergänzt werden.
- (4) Gemäß Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EU) 2017/458 ist dem Schengen-Handbuch eine neue Anlage (Anlage A) hinzuzufügen, in der das Mitteilungsverfahren dargelegt ist, das Mitgliedstaaten anwenden müssen, die beabsichtigen, eine gezielte Abfrage von relevanten Datenbanken in Bezug auf Personen vorzunehmen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben.
- (5) Eine zweite Anlage (Anlage B) sollte zum Schengen-Handbuch hinzugefügt werden, um die Bestimmungen von Artikel 8 der Verordnung (EU) 2016/399 betreffend die vorübergehende Abweichung von der systematischen Abfrage der einschlägigen Datenbanken, und insbesondere Aspekte im Zusammenhang mit der Bewertung der

¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

² Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 2).

Risiken gezielter Abfragen und dem weiteren Vorgehen nach der Mitteilung der Absicht, von der systematischen Abfrage abzuweichen, zu präzisieren.

(6) Die Anlagen A und B zum Leitfaden für Grenzschutzbeamte wurden von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache entwickelt —

EMPFIEHLT:

1. Die Anlagen A und B im Anhang zu dieser Empfehlung sollten zur Empfehlung vom 6. November 2006 (K(2006) 5186 endg.) hinzugefügt werden.
2. Die Mitgliedstaaten sollten die in dieser Empfehlung vorgesehenen Änderungen am Leitfaden für Grenzschutzbeamte an ihre für die Durchführung von Grenzkontrollen bei Personen zuständigen Behörden übermitteln.

Brüssel, den 11.6.2018

*Für die Kommission
Dimitris AVRAMOPOULOS*

Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für den Generalsekretär

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION



Brüssel, den 11.6.2018
C(2018) 3658 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung der Kommission

**betreffend die Hinzufügung der Anlagen A und B zu der 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**

DE

DE

ANHANG

„ANLAGE A

Mitteilungsverfahren gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodexes¹

Hat ein Mitgliedstaat² die Absicht, in Einklang mit Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodexes gezielte Abfragen in Bezug auf die Bürger der EU, des EWR und der Schweiz durchzuführen, so teilt er dies

1 - den anderen Mitgliedstaaten

2 - der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache

3 - der Kommission

unverzüglich mit.

Der betreffende Mitgliedstaat kann beschließen, die Mitteilung oder Teile davon als Verschlussache einzustufen.

In der Mitteilung sind die Gründe, der Umfang und die Dauer der Ausnahmeregelung wie nachstehend aufgeführt zu erläutern, um den *effet utile* der Mitteilung zu gewährleisten und insbesondere, um den anderen Mitgliedstaaten, der Kommission und der Agentur die Möglichkeit zu geben, Bedenken zu äußern.

Die Gründe sind durch objektive Faktoren zu untermauern, die für die Abweichung von den systematischen Abfragen an bestimmten Grenzübergangsstellen relevant sind.

Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt Folgendes:

- a) die wichtigsten Merkmale des Passagierstroms an der (den) betreffenden Grenzübergangsstelle(n), z. B. die Kategorien der die Grenze überschreitenden Personen;
- b) den geschätzten Anteil von Drittstaatsangehörigen und Staatsangehörigen der EU, des EWR und der Schweiz, die diese Grenze überschreiten;
- c) Informationen, die belegen, dass die angeblich längeren Wartezeiten auf die systematischen Abfragen (und nicht beispielsweise auf Straßenarbeiten in dem an die Grenzübergangsstelle angrenzenden Gebiet) zurückzuführen sind. Ein allgemeiner Verweis auf bevorstehende Urlaubszeiten reicht in diesem Zusammenhang nicht aus. Es gibt keinen für alle Mitgliedstaaten oder Grenzübergangsstellen geltenden Indikator für die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss Bei der Bewertung der unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Wartezeiten müssen die

¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

² Unter „Mitgliedstaat“ sind alle Mitgliedstaaten, einschließlich der vier assoziierten Schengen-Länder, zu verstehen.

durchschnittliche Wartezeit oder zuvor eingetretene Verzögerungen berücksichtigt werden;

d) wie die Ausnahmeregelung dazu beitragen wird, die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an der (den) betreffenden Grenzübergangsstelle(n) zu vermindern.

Der Name der betreffenden Grenzübergangsstelle(n) ist (sind) anzugeben.

Die geplante Dauer der Ausnahmeregelung muss verhältnismäßig sein und darf nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Für jede Grenzübergangsstelle ist anzugeben, bis zu welchem Zeitpunkt die Ausnahmeregelung gilt. Unbefristete Ausnahmeregelungen sind nicht zulässig. Gemäß Artikel 15 des Schengener Grenzkodexes sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignetes Personal und geeignete Ressourcen in ausreichendem Umfang einzusetzen, um die systematische Abfrage der einschlägigen Datenbanken zu gewährleisten.

Der Mitgliedstaat gibt in der Mitteilung das Datum an, an dem er die Risikobewertung gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodexes an die Agentur übermittelt hat, und erläutert die wichtigsten Punkte der Risikobewertung, die es den Adressaten der Mitteilung ermöglicht, einen fundierten Standpunkt in dieser Angelegenheit zu vertreten.

Falls die Mitgliedstaaten, die Agentur oder die Kommission Bedenken angesichts der Absicht, von der Regel der systematischen Abfragen der Datenbanken abzuweichen, haben, so unterrichten sie den betreffenden Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Eingang der Mitteilung über diese Bedenken. Der betreffende Mitgliedstaat trägt diesen Bedenken Rechnung.

Die Mitgliedstaaten sollten eigene interne Kommunikationskanäle einrichten und die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über ihre Ständige Vertretung, die die Mitteilung an die Kontaktstelle in der Ständigen Vertretung und die Funktionsmailbox (HOME-BORDERS@ec.europa.eu) sendet, informieren.

ANLAGE B

Verfahren für Abweichungen vom Grundsatz der systematischen Abfrage der einschlägigen Datenbanken³

Nach Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodexes können die Mitgliedstaaten von dem Grundsatz der systematischen Abfrage der einschlägigen Datenbanken im Hinblick auf die Bürger der EU, des EWR und der Schweiz, die die Außengrenzen überschreiten, abweichen, sofern zwei kumulative Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der betreffende Mitgliedstaat muss nachweisen, dass es im Zusammenhang mit den systematischen Abfragen in Bezug auf die Bürger der EU, des EWR und der Schweiz zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss kommt („*Würden die Abfragen der Datenbanken nach Absatz 2 Buchstaben a und b zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss führen [...]*“).
2. Bevor eine Entscheidung über die Ausnahmeregelung getroffen wird, muss der betreffende Mitgliedstaat eine Risikobewertung erstellen und nachweisen, dass gezielte Abfragen in Bezug auf die Bürger der EU, des EWR und der Schweiz kein Sicherheitsrisiko darstellen würden („*[...] nach einer Bewertung der Risiken für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten.*“)

Um den *effet utile* der Bestimmungen über die befristete Ausnahmeregelung zu gewährleisten, sind folgende Aspekte im Zusammenhang mit der Bewertung des Risikos der gezielten Durchführung von Abfragen und dem weiteren Vorgehen nach der Mitteilung der Absicht, eine Ausnahmeregelung anzuwenden, wie folgt zu präzisieren:

A. Die Risikobewertung

1. Der Mitgliedstaat, der eine Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen möchte, erstellt eine Risikobewertung nach dem Verfahren des Gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (CIRAM).

Die Agentur wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine einheitliche Meldevorlage entwickeln, bei der Synergien mit anderen bereits bestehenden Risikobewertungen und Gefährdungsbeurteilungen genutzt werden, und einen Online-Zugang zu dieser Vorlage gewähren.

2. Die Risikobewertung, derzufolge eine geringe oder mittlere Bedrohung vorliegt, wird der Agentur vor der tatsächlichen Anwendung der Ausnahmeregelung unter Verwendung der einheitlichen Meldevorlage übermittelt. In Ausnahmefällen (z. B. bei einem außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Zustrom von Bürgern der EU, des EWR und der Schweiz an einer bestimmten Grenzübergangsstelle) kann die Übermittlung der Risikobewertung gleichzeitig mit der Anwendung der Ausnahmeregelung erfolgen; Voraussetzung dafür ist, dass die Mitteilung bereits umfangreiche Informationen enthält, die die unmittelbaren unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an der betreffenden Grenzübergangsstelle belegen.

Artikel 8 Absatz 2a: „*In der Risikobewertung werden die Gründe für die vorübergehende*

³ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

Begrenzung auf gezielte Abfragen der Datenbanken dargelegt und unter anderem die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss berücksichtigt; darüber hinaus enthält die Risikobewertung Statistiken über beförderte Personen und Vorfälle, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehen.“ Da die Ausnahmeregelungen ausschließlich für Bürger der EU, des EWR und der Schweiz gelten können, sollte sich die Risikobewertung auf die Bewertung der Risiken konzentrieren, die durch Bürger der EU, des EWR und der Schweiz an der betreffenden Grenzübergangsstelle ausgelöst werden.

Konkret sollte die entsprechend der CIRAM-Methodik und unter Verwendung einer Meldevorlage erstellte Risikobewertung des Mitgliedstaats gemäß Artikel 8 Absatz 2a des Schengener Grenzkodex Folgendes umfassen:

- I. eine Beschreibung des Grundes für die vorübergehende Begrenzung auf gezielte Abfragen von Datenbanken und Bereitstellung quantitativer Daten (z. B. prognostiziertes Passagieraufkommen, Bearbeitungszeit je Fluggast o.ä.), die unverhältnismäßige Auswirkungen auf den Verkehrsfluss an dem (den) jeweiligen Grenzübergang (Grenzübergängen) belegen, nachdem die Möglichkeiten zur Steigerung der Kapazitäten ausgeschöpft wurden;
- II. den geschätzten Anteil aller Reisenden aus der EU, dem EWR oder der Schweiz und die vorherrschenden Profile dieser Reisenden, die während des Zeitraums, in dem eine Ausnahmeregelung in Bezug auf die systematischen Abfragen angewandt wird, eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen könnten;
- III. eine Bewertung der möglichen Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf die Sicherheit, d. h. die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit usw. der Mitgliedstaaten, einschließlich der Bewertung der möglichen Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf Reiseverbindungen in andere Mitgliedstaaten.

Eine Risikobewertung, derzu folge die Risiken im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder den internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats hoch sind, führt nicht zu einer Ausnahmeregelung.

Auf der Grundlage einer Risikobewertung, derzu folge die Risiken für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats gering [oder mittel] sind, legt der betreffende Mitgliedstaat fest, dass die für die einzelnen Grenzübergangsstellen ermittelten Risiken durch angemessene Strategien und Mittel abgedeckt werden. Diese Strategien und Mittel sind in der der Agentur zu übermittelnden Risikobewertung zu beschreiben.

3. Die Agentur bewertet die übermittelte Risikobewertung innerhalb eines mit dem Mitgliedstaat vereinbarten Zeitrahmens. Die Agentur kann für die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Risikobewertungen ihre eigenen Ressourcen und Informationen, insbesondere im Rahmen von Gefährdungsbeurteilungen erhobene Informationen, verwenden. Sie kann Europol oder andere EU-Agenturen zur Beratung heranziehen.

- I. Ist die Risikobewertung unvollständig oder sind die übermittelten Informationen nicht relevant, setzt die Agentur sich so rasch wie möglich mit dem betreffenden Mitgliedstaat in Verbindung, um zusätzliche Informationen/Begründungen anzufordern.

Wird die vollständige Risikobewertung nicht innerhalb der mit der Agentur

vereinbarten Frist vorgelegt, informiert die Agentur die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission - nach einer letzten Aufforderung an den betreffenden Mitgliedstaat - über die Situation.

II. Bei Uneinigkeit zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der Agentur in Bezug auf die Vollständigkeit und Relevanz der vorgelegten Risikobewertung wird eine Verständigung auf bilateraler Basis innerhalb einer angemessenen Frist (höchstens zwei Wochen) angestrebt.

Bestehen die unterschiedlichen Auffassungen fort, macht die Agentur die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten auf die Situation aufmerksam. Vertreter der Agentur, des betreffenden Mitgliedstaats, der Kommission und gegebenenfalls anderer Mitgliedstaaten können zu einer Sitzung einberufen werden. In einem solchen Fall organisiert die Kommission die Sitzung und lädt die verschiedenen Akteure zur Teilnahme ein.

Die Standpunkte der Agentur werden zunächst dem Mitgliedstaat übermittelt, der die Risikobewertung vorgelegt hat. Die Agentur teilt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten ihre Standpunkte mit.

4. Der betreffende Mitgliedstaat aktualisiert die Risikobewertung regelmäßig. Dabei sind gegebenenfalls auch die Punkte A.1 bis A.3 zu beachten.

B. Mitteilung der Absicht, eine Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, und weiteres Vorgehen nach einer derartigen Mitteilung:

1. Der betreffende Mitgliedstaat teilt den anderen Mitgliedstaaten, der Kommission und der Agentur, seine Absicht mit, eine Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen. Die Mitteilung sollte die in Anhang I des Schengen-Handbuchs festgelegten Mindestanforderungen erfüllen.

2. Falls die Mitgliedstaaten, die Agentur oder die Kommission Bedenken angesichts der Absicht, gezielte Abfragen der Datenbanken durchzuführen, haben, so unterrichten sie den betreffenden Mitgliedstaat unverzüglich über diese Bedenken. Die anderen Mitgliedstaaten oder die Kommission können die Agentur auffordern, zu überprüfen, ob die Gründe für ihre Bedenken gerechtfertigt sind.

Die Mitgliedstaaten, die Bedenken haben, können auch die Agentur, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über ihre Bedenken unterrichten. Die Bedenken sollten grundsätzlich auf bilateraler Ebene mit dem Mitgliedstaat geklärt werden, der die Absicht mitgeteilt hat, die Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen; angesichts der Anzahl oder der Art der Bedenken (z. B. in Bezug auf denselben Aspekt) können alle Parteien, die Bedenken geäußert haben, zu einer Sitzung eingeladen werden, während andere Parteien, die Bedenken hätten geltend machen können, dies aber nicht getan haben, darüber informiert werden. Jede beteiligte Partei kann eine derartige Sitzung einberufen. Die Kommission ist zuständig für die Organisation und den Vorsitz einer solchen Sitzung.

3. Der Mitgliedstaat, der von den systematischen Abfragen der Datenbanken in Bezug auf die Bürger der EU, des EWR und der Schweiz abweichen möchte, trägt diesen Bedenken Rechnung.

4. Der betreffende Mitgliedstaat erstattet der Kommission und der Agentur alle sechs Monate Bericht über die Abfragen der Datenbanken, die in Bezug auf Bürger der EU/des EWR/der Schweiz gezielt durchgeführt wurden. Die Berichte sollten detaillierte

Informationen über den tatsächlichen Einsatz gezielter Abfragen an bestimmten Grenzübergangsstellen, Daten über den Verkehrsfluss an diesen Grenzübergangsstellen, für die die Ausnahmeregelung gilt, und über deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Risikobewertung im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder den internationalen Beziehungen des betreffenden Mitgliedstaats enthalten.

Der betreffende Mitgliedstaat sollte sich bemühen, in seinem Bericht zu jeder Grenzübergangsstelle und jedem Zeitraum, an der bzw. in dem Ausnahmeregelungen angewandt wurden, die folgenden Angaben zu machen:

- Genauer Zeitpunkt der Anwendung von Ausnahmeregelungen (Von: Stunden und Minuten UTC Bis: Stunden und Minuten UTC)
- Anzahl der Passagiere, die die Grenze überschritten haben, aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit und Reiserichtung (Ein- und Ausreise);
- Anzahl der Passagiere aus der EU, dem EWR oder der Schweiz, bei denen bei der Einreise keine Abfrage von Datenbanken durchgeführt wurde, aufgeschlüsselt nach Staatsbürgerschaft und Reiserichtung (Ein- und Ausreise);
- Anzahl der Passagiere aus der EU, dem EWR oder der Schweiz, bei denen eine Abfrage von Datenbanken durchgeführt wurde, aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit und Reiserichtung (Ein- und Ausreise);
- Anzahl der Treffer bei der Abfrage der einschlägigen Datenbanken in Bezug auf Passagiere, die gezielten Abfragen unterzogen wurden, aufgeschlüsselt nach Reiserichtung (Einreise/Ausreise), Staatsbürgerschaft und Datenbanken.

Darüber hinaus sollte der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls die folgenden Kontextinformationen der Grenzübergangsstelle und pro Monat für den Berichtszeitraum vorlegen:

- Anzahl der Passagiere, die die Grenze überschritten haben, aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit und Reiserichtung (Ein- und Ausreise);
- Zahl der Treffer bei der systematischen Abfrage der einschlägigen Datenbanken, aufgeschlüsselt nach Reiserichtung (Einreise/Ausreise) und Staatsbürgerschaft.“