



Rat der
Europäischen Union

038833/EU XXVI. GP
Eingelangt am 18/10/18

Brüssel, den 17. Oktober 2018
(OR. en)

13265/18

FRONT 339
FAUXDOC 94
COSI 224
SIRIS 138
COMIX 567

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. Oktober 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 696 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung des Aktionsplans für ein wirksameres europäisches Vorgehen gegen Reisedokumentenbetrug

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 696 final.

Anl.: COM(2018) 696 final



Brüssel, den 16.10.2018
COM(2018) 696 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung des Aktionsplans für ein wirksames europäisches Vorgehen gegen
Reisedokumentenbetrug**

I. EINFÜHRUNG

Die Kommission hat am 8. Dezember 2016 eine Mitteilung zu einem Aktionsplan für ein wirksameres europäisches Vorgehen gegen Reisedokumentenbetrug angenommen, um die Sicherheit von Reisedokumenten, die in der EU ausgestellt werden, zu verbessern (im Folgenden „Aktionsplan“) ¹. Der Aktionsplan betraf das zunehmende Problem des Reisedokumentenbetrugs, das im Zusammenhang mit den terroristischen Anschlägen und den Migrationsströmungen in den Fokus gerückt war. Vor diesem Hintergrund war es von entscheidender Bedeutung, dass die EU und insbesondere die Mitgliedstaaten sich verstärkt darum bemühen, die Sicherheit der Reisedokumente zu verbessern, um damit zu einem besseren Grenzschutz und einem besseren Migrationsmanagement beizutragen und den Übergang zu einer echten und wirksamen Sicherheitsunion zu fördern².

Der Aktionsplan befasste sich mit Konzepten und Verfahren zum Identitätsmanagement und bezeichnete Maßnahmen zur Schließung von Regelungslücken der Mitgliedstaaten, der Kommission, des Rats und des Europäischen Parlaments.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über die erzielten Ergebnisse und Fortschritte in einer Reihe von Aufgaben und konkreten Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten, europäischen Institutionen und anderen Interessenträgern im Zuge der im Aktionsplan beschriebenen Maßnahmen durchgeführt wurden. Es folgen die Schlussfolgerungen des Rates vom 27. März 2017 zum Aktionsplan³ und vom 18. Dezember 2017 zum Identitätsmanagement⁴, in denen die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, Maßnahmen für die verbesserte Integrität der nationalen Identitätssysteme zu ergreifen.

Der Bericht folgt dem Aufbau des Aktionsplans, um die Fortschritte aufzuzeigen, die in den einzelnen Schwerpunktbereichen der Identitätsinfrastruktur – Registrierung der Identität, Ausstellung von Dokumenten, Herstellung von Dokumenten, Kontrolle von Dokumenten – gemacht wurden.

II. REGISTRIERUNG DER IDENTITÄT

Der Begriff Registrierung oder Nachweis der Identität bezieht sich auf die Verfahren zur Ermittlung, Verknüpfung und Überprüfung der Identität anhand von Ausgangsdokumenten (z. B. Geburtsurkunden) um sicherzustellen, dass die Identität einer Person legitim, echt und existent ist.

Registrierungsverfahren fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Der Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 27. März 2017 die Bedeutung sicherer Ausgangsdokumente für die

¹ COM(2016) 790 final.

² Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion (COM(2016) 230 final vom 20.4.2016)

³ Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan der Kommission für ein wirksameres Vorgehen gegen Reisedokumentenbetrug – <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/> (Englisch).

⁴ Schlussfolgerungen des Rates zum Identitätsmanagement – Ratsdokument 15862/17 vom 18. Dezember 2017.

Verhinderung von Betrug für den Fall, dass sie als Identitätsnachweise verwendet werden, betont, während in den Schlussfolgerungen des Rates vom 18. Dezember 2017 insbesondere auf die Relevanz der Unterstützung der wichtigsten Drittstaatenpartner bei der Einführung von biometrischen Identifikatoren in ihren Melderegistern hingewiesen wurde.

Um die Diskussion über das Identitätsmanagement zu erleichtern und die Lage in den Mitgliedstaaten zu bewerten legte die Kommission unter dem maltesischen Vorsitz insbesondere einen **Fragenkatalog**⁵ zur Registrierung der Identität vor und unterstützte die Planung einer Sitzung zu diesem Thema. Der Fragenkatalog behandelte Ausgangsdokumente, die Erfassung biometrischer Daten für Melderegister, Namensänderungsverfahren sowie andere identitätsbezogene Themen. Die **Bewertung**, die unter dem estnischen Vorsitz⁶ stattfand, zeigt, dass die Praktiken der Mitgliedstaaten in diesem Bereich voneinander abweichen. Die Mitgliedstaaten sollten sich weiterhin über ihre nationalen Praktiken austauschen und untersuchen, wie die Verfahren anderer Mitgliedstaaten⁷ als Vorbild für die Verbesserung ihrer eigenen Vorgehensweisen dienen können, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit von Ausgangsdokumenten und die Registrierung der Identität von Bürgern (z. B. bei der Online-Registrierung, der Registrierung der Identität von Erwachsenen und der Erfassung biometrischer Daten für Melderegister)

In der thematischen Sondersitzung der Gruppe „Gefälschte Dokumente“ am 16. November 2017 kamen verschiedene Sichtweisen zu Fragen der Registrierung der Identität zum Ausdruck, die vom globalen Ansatz der ICAO⁸ zum Identitätsnachweis bis zum regionalen Ansatz der OSZE⁹ in ihrem im September 2017 herausgegebenen *Kompendium bewährter Verfahren für das Identitätsmanagement* reichten. Bei dem Treffen wurden auch Beiträge der Mitgliedstaaten über ihre nationalen Praktiken sowie die Ergebnisse der Projekte ORIGINS¹⁰ und ARIES¹¹ vorgestellt.

Das Kompendium der OSZE enthält eine Zusammenstellung und Bewertung von Nachweisen verschiedener Identitätsregistrierungsverfahren in den OSZE-Ländern (zu denen alle EU-Mitgliedstaaten zählen) und dient als Leitfaden für den Aufbau von Kapazitäten. Insgesamt sind die Bewertungen der EU und der OSZE für die EU-Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung, um ihre nationalen Systeme zu vergleichen, mögliche Schwachstellen zu erkennen und darüber nachzudenken, wie die verschiedenen Verfahren als Beispiele für Verbesserungen dienen können.

Im Nachgang dazu nahm der **Rat** am 18. Dezember 2017 **Schlussfolgerungen zum Identitätsmanagement** an, die die ständige Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten als Mittel für die Angleichung der Verfahren der nationalen ID-Systeme und die Förderung ihrer Integrität in den Vordergrund stellen, wobei die Notwendigkeit solider und verlässlicher Identitätsinfrastrukturen zur effizienten Minderung von Sicherheitsrisiken betont wird.

⁵ Ratsdokument 12004/17 vom 30. Januar 2017.

⁶ Ratsdokument 12004/1/17 vom 27. November 2017.

⁷ Die Rotterdamer Erklärung im Anschluss an die vom niederländischen National Office for Identity Data am 11. und 12. April 2016 veranstalteten „Cross Border by Default“-Konferenz misst dem Austausch von Praktiken im Bevölkerungsregisterwesen besondere Bedeutung bei.

⁸ Internationale Zivilluftfahrtorganisation.

⁹ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

¹⁰ ORIGINS: „Recommendations for Reliable Breeder Documents Restoring e-Passport Confidence“ und „Leveraging Extended Border Security“.

¹¹ ARIES: „Reliable European identity ecosystem“.

Was die **internationale Dimension** des Aktionsplans zur Einführung biometrischer Daten in den Bevölkerungsregistern der wichtigsten Drittländer betrifft, leitete die Kommission den Dialog mit Mali und Senegal ein, die bereits seit Anfang 2017 Projekte des EU-Treuhandfonds für Personenstandsregister durchführen. Auf der Grundlage von Kooperation und technischer Unterstützung laufen Maßnahmen mit wichtigen Drittstaatenpartnern, darunter Tunesien, Niger und Sudan. Länder, die Interesse an möglichen Personenstandsregisterprojekten bekunden, können je nach den verfügbaren Finanzmitteln und den Prioritäten für neue förderfähige Länder ebenfalls technische Unterstützung in Anspruch nehmen

Das **Europol-Handbuch zu Ausgangsdokumenten** führt eine Reihe von Ausgangsdokumenten der Mitgliedstaaten mit einer kurzen Beschreibung ihres Ausstellungsverfahrens an und enthält eine Liste nationaler Kontaktstellen. Das Handbuch soll den ausstellenden Behörden dabei helfen, falsche Dokumente leichter zu identifizieren. Das Handbuch ist zwar noch nicht fertiggestellt, eine vorläufige Fassung wird jedoch in der Online-Datenbank FADO¹² und der Europol-Expertenplattform für Strafverfolgungssachverständige zur Verfügung gestellt. Diese beiden Plattformen sind einem weiten Teilnehmerkreis, darunter Strafverfolgungsbehörden und einigen Ausstellungsbehörden sowie konsularischen Bediensteten und Reisepass- und Einwanderungsbehörden zugänglich.

Die **Verordnung (EU) 2016/1191** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern durch die Vereinfachung der Anforderungen an die Vorlage bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union wird am 16. Februar 2019 in Kraft treten. Nach dieser Verordnung sollen bestimmte von einem Mitgliedstaat ausgestellten öffentlichen Urkunden, wie z. B. Geburtsurkunden, die den Behörden eines anderen Mitgliedstaats vorgelegt werden, von der Anbringung einer Apostille befreit werden. Die Verordnung soll zur Bekämpfung der Fälschung öffentlicher Urkunden beitragen, indem sie es den Behörden des entgegennehmenden Mitgliedstaats ermöglicht, die Ausstellungsbehörde über das Binnenmarktinformationssystem zu konsultieren, wenn sie Zweifel an der Echtheit der vorgelegten öffentlichen Urkunde hegen.

Was **Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen** im Bereich der Ausgangsdokumente und der Dokumentenüberprüfung, einschließlich des Einsatzes mobiler Technologien, angeht, finanzierte die Kommission drei wichtige Projekte im Rahmen des Programms Horizont 2020 für Sichere Gesellschaften: ORIGINS, das Mitte 2017 abgeschlossen wurde, das 2015 abgeschlossene FIDELITY¹³ und das 2016 gestartete ARIES. Diese Forschungsprojekte befassen sich mit Aspekten des Identitätsbetrugs, des Schutzes existierender Identitäten, des Gesichtsmorphings¹⁴ und des Fingerabdruck-Spoofings. Die Folgeaktivitäten umfassen die Fortführung des ORIGINS-Projekts durch die Arbeitsgruppe 19 des Europäischen Komitees

¹² FADO steht zusammenfassend für drei Informations- und Technologiesysteme: Expert FADO, iFADO (Intranet FADO) und PRADO (Public Register of Authentic Documents Online). Dabei handelt es sich um ein europäisches Bildspeicherungssystem, das den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, echte und falsche Dokumente zu verwalten und zu erkennen. Das Subsystem iFADO richtet sich an Strafverfolgungsbehörden und Behörden, die Dokumente ausstellen, während das Subsystem PRADO den Kreis der Personen, die keine Fachleute für Dokumente sind, über das Internet zugänglich ist.

¹³ FIDELITY: „Fast and Trustworthy Identity Delivery and Check with ePassports Leveraging Traveller Privacy“

¹⁴ „Gesichtsmorphing“ ist eine Bildverarbeitungsmethode zur Erzeugung eines künstlichen biometrischen Musters (gemorphten Gesichts), in das die biometrischen Daten zweier oder mehrerer Personen einfließen.

für Normung (CEN)¹⁵, die sich mit der Normung von Ausgangsdokumenten befasst, ein Konsortium für ein Gesichtsmorphing-Forschungsprogramm, das Projekt SIRIUS¹⁶ zur Erfassung standardisierter Referenzdaten aus Dokumenten, sowie das Projekt ENLETS Mobile¹⁷, bei dem es um neue Entwicklungen sowie den Austausch von bewährten Verfahren für mobile Lösungen für Strafverfolgungsbeamte geht, die an vorderster Front arbeiten.

III. AUSSTELLUNG VON DOKUMENTEN

Der Begriff „Ausstellung von Dokumenten“ bezeichnet die Verfahren und Protokolle zur Ausstellung von Dokumenten für rechtmäßige Inhaber sowie die Kontrollen zur Vorbeugung von Diebstahl, Manipulation und Abhandenkommen von Dokumenten während der Ausstellung.

Die Ausstellung von Dokumenten liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Derzeit laufen die Arbeiten für die Erstellung eines **Leitfadens über bewährte Verfahren für die richtige Erfassung biometrischer Identifikatoren**, der die Erfassung von biometrischen Gesichtsdaten und Fingerabdrücken behandelt und die Bedeutung der Live-Erfassung von Gesichtsbildern für die Bekämpfung von Identitätsbetrug durch Gesichtsmorphing unterstreicht. Der Leitfaden enthält außerdem Ausführungen zur Qualität biometrischer Daten und hebt praktische Herausforderungen und gewonnene Erkenntnisse hervor¹⁸. Diese Arbeit wird vom CEN unterstützt, das beabsichtigt, zusammen mit Experten aus Mitgliedstaaten, die dem Ausschuss nach Artikel 6 angehören, eine technische Norm für die Erfassung von biometrischen Identifikatoren zu schaffen¹⁹. eu-LISA²⁰ hat ihrerseits begonnen, gemeinsame Datenqualitätsindikatoren und Mindestqualitätsstandards für die richtige Erfassung biometrischer Daten, die in EU-Datenbanken gespeichert werden, zu entwickeln.

In Bezug auf **bewährte Verfahren zu Urkundenausstellungsverfahren und die Umsetzung der 2005²¹ angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zu Mindestnormen für die Sicherheit der Ausstellungsverfahren** führte der bulgarische Vorsitz eine Umfrage²² zu Ausstellungsverfahren durch, die ergab, dass alle Mitgliedstaaten diese Normen weitgehend einhalten.

Im Rahmen der Untergruppe „Visa und Aufenthaltsgenehmigung“ des Ausschusses nach Artikel 6 führten technische Diskussionen zu der Übereinkunft, **allen Dokumenten eine einmalige Dokumentennummer zuzuteilen**, bevor sie die Produktionsstätte verlassen. Dieses Verfahren dient dazu, rückverfolgbare Deskriptoren von abhandengekommenen oder

¹⁵ Europäisches Komitee für Normung/Comité Européen de Normalisation, Arbeitsgruppe 19 für maschinenlesbare Reisedokumente (CEN TC224/WG19).

¹⁶ SIRIUS: „Secure ID documents Reference and Inspection support User assistance System“.

¹⁷ ENLETS Mobile ist eine Untergruppe des European Network of Law Enforcement Technology Services (ENLETS), das der Gruppe „Strafverfolgung“ des Rates Bericht erstattet.

¹⁸ Technischer Bericht der GFS „Automatic fingerprint recognition: from children to elderly, Ageing and age effects“, EUR 29265 EN, 2018, ISBN 978-92-79-87179-5, Dok. 10.2760/809183.

¹⁹ Ausschuss nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung.

²⁰ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA).

²¹ Schlussfolgerungen der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über gemeinsame Mindestsicherheitsnormen für die nationalen Personalausweise (1. und 2. Dezember 2005).

²² Ratsdokument 9231/18 vom 31. Mai 2018.

gestohlenen Dokumentbestandteilen in den entsprechenden Systemen einzugeben und die Zahl von gestohlenen Blankodokumenten zu verringern.

IV. HERSTELLUNG VON DOKUMENTEN

Die „Herstellung von Dokumenten“ bezieht sich auf die Konzeption und die Fertigung von sicheren, genormten und weltweit interoperablen Dokumenten. Die Normen für weltweit interoperable Reisedokumente werden von der ICAO durch die Festlegung der Spezifikationen für (elektronische) maschinenlesbare Reisedokumente (MRTDs und eMRTDs) festgelegt.

Die Kommission ist dafür zuständig, die Sicherheitsstandards und die biometrischen Anforderungen für Reisedokumente festzulegen, die für EU-Bürger oder Drittstaatenangehörige, die im Hoheitsgebiet von EU-Mitgliedstaaten leben, ausgestellt werden. Ein wichtiges Ergebnis in diesem Bereich war die 2017 erfolgte Annahme der **Vorschläge der Kommission für eine sicherere einheitliche Gestaltung von Visa²³ und Aufenthaltstiteln für Drittstaatenangehörige²⁴**. Die Kommission hat den Durchführungsbeschluss über technische Spezifikationen für die einheitliche Visagegestaltung²⁵ angenommen, die Annahme des Durchführungsbeschlusses über Aufenthaltstitel ist für Ende 2018 geplant.

Ebenso wichtig war die Wiederaufnahme der technischen Unterstützung durch die GFS, um die **korrekte Umsetzung der physischen und elektronischen Merkmale durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen, wie sie in den EU-Rechtsvorschriften für Reisepässe, Aufenthaltstitel und die einheitliche Visagegestaltung vorgeschrieben sind**. Während alle Prüfungen im ersten Quartal 2019 abgeschlossen sein sollen, wurde im April ein Zwischenbericht vorgelegt, der zeigt, dass es gute Fortschritte gibt. Sobald die Testphase abgeschlossen ist, wird die Kommission prüfen, ob weitere Schritte im Falle der Nichteinhaltung der festgelegten Standards erforderlich sind. Außerdem organisierte die Kommission eine Veranstaltung für die Überprüfung der Interoperabilität von elektronischen Reisepässen und Aufenthaltstiteln, die im September 2017 in den Räumen der GFS stattfand. Dabei wurde die Übereinstimmung von Reisedokumenten mit globalen Interoperabilitätsstandards in den Mitgliedstaaten sowie in einigen anderen ICAO-Vertragsstaaten erfolgreich bewertet.

Die Kommission nahm am 17. April 2018 eine Gesetzgebungsinitiative zur **Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltstitel, die Unionsbürgern und ihren nicht aus der Union stammenden Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden²⁶**, angenommen. Dieser

²³ Verordnung (EU) 2017/1370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung.

²⁴ Verordnung (EU) 2017/1954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige.

²⁵ Durchführungsbeschluss C(2018) 674 der Kommission vom 12. Februar 2018 über weitere technische Spezifikationen für die einheitliche Visagegestaltung und zur Aufhebung des Beschlusses K(2010) 319 der Kommission vom 27. Januar 2010.

²⁶ COM(2018) 212 final.

Vorschlag soll den Bürgern die Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts erleichtern und die Sicherheit solcher Dokumente allgemein verbessern. Die Kommission schlägt Mindestnormen für die Merkmale und die Sicherheit von Personalausweisen, Mindestangaben für Aufenthaltstitel für mobile EU-Bürger sowie die vollständige Harmonisierung für Aufenthaltsausweise, die Familienangehörigen aus Nicht-EU-Staaten erteilt werden, vor. Um die allgemeine Dokumentensicherheit schneller voranzubringen wird vorgeschlagen, Fristen für das Auslaufen von Ausweisen, die die vorgeschlagenen Mindestnormen nicht erfüllen, zu verkürzen. Der Vorschlag liegt derzeit den Mitgesetzgebern zur Beratung vor und soll noch im laufenden Legislativzyklus angenommen werden.

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 verpflichtete sich die Kommission, Möglichkeiten zur **Modernisierung der Bestimmungen über Rückkehrerausweise**, einschließlich der Sicherheitsmerkmale des EU-einheitlichen Formats, zu prüfen²⁷. Am 31. Mai 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Einführung eines neuen EU-Rückkehrerausweises mit besseren Sicherheitsmerkmalen an²⁸, der derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat erörtert wird.

Die Kommission befasste sich mit der Frage der **Nichteinbeziehung der Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr im ETIAS²⁹-System und bewertete das Sicherheitsrisiko**. Sie kam zu dem Schluss, dass eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 nicht erforderlich ist, da die Verordnung bereits vorsieht, dass die Sicherheitsmerkmale der Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr jeder Aktualisierung der Aufenthaltstitel für Drittstaatenangehörige nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 automatisch angepasst werden. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Sicherheitsmerkmale der Aufenthaltstitel für Drittstaatenangehörige in jüngster Zeit nach der Verordnung (EU) Nr. 2017/1954 verbessert wurden.

V. KONTROLLE VON DOKUMENTEN

Bei der Kontrolle von Dokumenten handelt es sich um die Verfahren, die ein wirksames und sicheres Lesen und Prüfen von Dokumenten gewährleisten sollen. Sie umfasst auch jene Prozesse, die eine zeitnahe, sichere und zuverlässige Verknüpfung von Dokumenten und deren Inhabern mit verfügbaren und relevanten Daten im Rahmen von Prüfungsvorgängen ermöglichen. Ebenso umfasst sie Ausbildung und Datenbewertungsmechanismen, die den korrekten Einsatz von Systemen (Dokumentenlesegeräten, Datenbanken, Ausrüstung usw.) ermöglichen und bei der qualifizierten Entscheidungsfindung helfen.

Ein wichtiger Fortschritt in diesem Bereich war der von der Kommission am 21. Dezember 2016 angenommene Vorschlag für die **Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für das Schengener Informationssystem (SIS)**, der die Verbesserung der Funktionen des Systems unter anderem dadurch, dass die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, gefälschte Reisedokumente in das System einzugeben, vorsieht, und in dem vorgeschlagen wird, die

²⁷ Beschluss 96/409/GASP der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1996 zur Ausarbeitung eines Rückkehrerausweises.

²⁸ COM(2018) 358 final – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrerausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP.

²⁹ European Travel Information and Authorization System.

obligatorische Anwendung der Funktion für Fingerabdrücke vorzusehen für den Fall, dass die Identität einer Person nicht anderweitig geklärt werden kann. Eine politische Einigung wurde bereits erzielt und die Annahme ist für Ende 2018 geplant. In der Zwischenzeit haben eu-LISA und die Mitgliedstaaten am 5. März 2018 erfolgreich das **automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS)** eingeführt, das eine Suchfunktion für Fingerabdrücke auf zentraler Ebene im Schengener Informationssystem (SIS) ermöglicht. Als erste zentralisierte europaweite kriminalistische Datenbank für Fingerabdrücke stellt SIS AFIS einen wichtigen Meilenstein für die europäische Sicherheit dar, da sie die Identifizierung von Straftätern, die mehrere oder gefälschte Identitäten benutzen, erlaubt. Sieben Mitgliedstaaten haben die direkte Suchfunktion für Fingerabdrücke im SIS bereits umgesetzt, bis Ende 2018 sollen es etwa 20 Mitgliedstaaten sein. eu-LISA hat außerdem eine Machbarkeitsstudie vorgelegt, die es ermöglicht, biometrische Daten über alle IT-Systeme hinweg zu verknüpfen, was für künftige Entwicklungen der Systeme berücksichtigt werden muss.

Der SISVIS-Ausschuss hat seine Beratungen über die Durchsetzung der **Beschlagnahme von gestohlenen, abhandengekommenen, unterschlagenen oder für ungültig erklärten Dokumenten** abgeschlossen. Die Kommission hat den „Katalog von Empfehlungen und bewährten Praktiken für die Anwendung des Schengener Informationssystems“ aktualisiert und dabei eine Reihe indikativer Kriterien im Zusammenhang mit der Beschlagnahme von Dokumenten aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der **systematischen Eingabe von Daten von gestohlenen oder verlorenen Dokumenten (SLTD)**, die von Drittstaaten ausgestellt wurden, **in die Interpol-Datenbanken**, finanziert die Kommission, wenn diese Länder dies nicht selbst leisten können, Projekte³⁰, die in einer Reihe von Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas unter anderem die Entwicklung von Interpol-Tools (einschließlich SLTD) unterstützen. Dieser laufende Prozess wird die Fähigkeit von Drittländern verbessern, die Eingabe von Daten in die SLTD selbst vorzunehmen.

Ferner werden seit dem 7. April 2017 **die Dokumente** aller Reisenden, die die Außengrenzen überqueren, **systematisch mit den relevanten Datenbanken abgeglichen**. Zu diesen Datenbanken, die bei der Prüfung obligatorisch hinzugezogen werden müssen, zählen neben dem SIS auch die SLTD von Interpol. Parallel zu ihren Arbeiten an der Verbesserung der Informationen, die in die SLTD, das SIS und andere Dokumentendatenbanken eingespeist werden, will die Kommission die Sicherheit der Dokumente erhöhen.

Auch der Rat hat in seinen oben erwähnten Schlussfolgerungen vom 27. März 2017 darauf hingewiesen, dass **der Austausch von Zertifikaten für den Abgleich von Fingerabdrücken** über einen einheitlichen Ansprechpartner (Single Points of Contact / SPOC) und die Prüfung der Authentizität der Chipdaten mit Hilfe von Masterlisten beschleunigt werden müssen.

In Bezug auf die **Liste der Zertifikate, die für die elektronische Authentifizierung von Reisedokumenten benötigt werden**, hat die Kommission am 20. Dezember 2016 die erste Schengen Test-Masterliste veröffentlicht und im ersten Halbjahr 2017 einen Grenzkontrollen-Pilottest in Zusammenarbeit mit Norwegen und Portugal gestartet. Darüber hinaus werden zurzeit Drittländer kontaktiert, um deren Reisepasszertifikate zu erhalten. Die

³⁰ Projekt SHARAKA.

Kommission hat mit der Erstellung und Aktualisierung einer offiziellen, mit dem Schlüssel der EU-Laissez-passer Country Signing Certificate Authority (CSCA) signierten Masterliste begonnen, für die die Authentisierung eingeholt wurde. Die Kommission prüft, ob ein Rechtsinstrument für eine „Strategie für Masterlisten“ notwendig ist, anhand der bestimmt werden kann, wann ein Zertifikat eines Drittlandes in der Liste aufgenommen werden kann.

Im Hinblick auf die **Verwendung der biometrischen Anwendungen für die Dokumentensicherheit und den Austausch der Zertifikate** ermöglichen die SPOC der Mitgliedstaaten den sicheren automatisierten bilateralen Austausch der Zertifikate, die für das Lesen der Fingerabdrücke in Reisedokumenten erforderlich sind. Die Kommission überprüft monatlich, wie der Übergang von der Testphase zur vollen Einsatzbereitschaft der mitgliedstaatlichen SPOC voranschreitet. Gegenwärtig sind zehn Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierte Länder vollständig in der Lage, Zertifikate auszutauschen und Fingerabdrücke über funktionierende Systeme für Ausweisdokumente zu prüfen; 21 Länder befinden sich noch in der Testphase. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, aktiv dafür zu sorgen, dass der Austausch von dynamischen Zertifikaten so schnell wie möglich funktioniert.

Im Zusammenhang mit der Maßnahme **zur Sicherstellung eines besseren Zugangs zu den einschlägigen Informationssystemen** werden die Mitgliedstaaten im Erwägungsgrund 6 der Verordnung (EU) 2017/458 über die Änderung des Schengener Grenzkodexes aufgefordert sicherzustellen, dass die Grenzschutzbeamten an den Grenzübergangsstellen Zugang zu den einschlägigen Datenbanken haben. Darüber hinaus sieht Artikel 40 Absatz 8 der Verordnung über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) vor, dass der Einsatzmitgliedstaat die Teammitglieder ermächtigt, europäische Datenbanken abzufragen, wenn dies für die Erfüllung der für Grenzübertrettskontrollen, Grenzüberwachung und Rückkehr jeweils festgelegten Einsatzziele erforderlich ist. Ebenso sind Bestimmungen für die Sicherstellung des Zugangs der Frontex in Legislativvorschlägen für die Änderung des Visa-Informationssystems³¹ und der SIS-Verordnungen über Grenzkontrollen und über polizeiliche Zusammenarbeit enthalten, über die gegenwärtig beraten wird. Aus operationeller Sicht hat die Kommission ferner die Direktvergabe an Interpol des Auftrags, seine Technologie in ausgewählten Mitgliedstaaten einzusetzen, um die Verwendung von SLTD und anderen Interpol-Datenbanken seitens dieser Staaten zu erhöhen, sowie eine auf die Mitgliedstaaten beschränkte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Erweiterung der Nutzung von SLTD und anderen Interpol-Datenbanken an den EU-Außengrenzübergangsstellen in das Jahresarbeitsprogramm des Fonds für die Innere Sicherheit – Polizei 2017 aufgenommen.

Derzeit wird ein technischer Bericht über Normen für Prüfungssysteme erstellt. Zur Unterstützung dieser Aktivität entwickelt Frontex ein Verfahren zur Prüfung und Bewertung der Leistung von Dokumentenprüfsystemen. Die Arbeiten begannen im April 2018 und umfassen den Abgleich von operativen Prüfungen mit Dokumentenprüfsystemen in realen Grenzkontrollenszenarien, der im dritten Quartal durchgeführt wird, sowie den bis Ende 2018 anzufertigenden abschließenden Bericht. Die Ergebnisse des Leistungsbewertungsverfahrens

³¹ COM(2018) 302 final – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung 2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates.

über die Tätigkeit der Dokumentenprüfsysteme fließen in den technischen Bericht über die Kontrollsysteme der technischen Gruppe des Ausschusses nach Artikel 6 ein. Der Fortschritt wird stark von den Ergebnissen der oben genannten Leistungsbewertung durch die Frontex und dem Engagement der Mitgliedstaaten abhängen.

Eine wichtige Errungenschaft ist die verbesserte operative Unterstützung durch das **Frontex-Exzellenzzentrum zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug**, das im Februar 2018 eingerichtet wurde. Das Zentrum setzt Frontex-Bedienstete vor Ort an den Außengrenzen ein, trägt zum **Informationsaustausch über Dokumentenbetrug** bei und plant die Einrichtung eines „**Forgery Desk**“ für die kontinuierliche technische und operative Unterstützung der Dokumentenkontrolle. Es leitet außerdem die **Expertengruppe für Dokumentenkontrolle**, die zur Koordinierung der allgemeinen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung von Dokumentenbetrug beitragen soll, und steht in enger Zusammenarbeit mit der im Rahmen des EU-Politikzyklus 2018–2021³² eingerichteten „**Horizontal Expert Group**“ für **Dokumentenbetrug**, um kriminelle Netzwerke, die mit falschen und gefälschten Dokumenten handeln, zu zerschlagen. Das Zentrum wird in Kürze einen neuen Vorschlag für ein einheitliches Format für Warnmeldungen³³ vorlegen, das Ende 2018 eingeführt werden soll.

Zur **Verbesserung der Datenerhebung zu Phänomenen des Dokumentenbetrugs** betreibt Frontex darüber hinaus das European Union Document Fraud – Risk Analysis Network (EDF-RAN) und sammelt Informationen zu Fällen von Dokumenten- und Identitätsbetrug, die an den EU-Außengrenzen und bei Bewegungen innerhalb der EU bzw. des Schengen-Raums festgestellt werden. Frontex entwickelt und aktualisiert außerdem Veröffentlichungen zu bestimmten Dokumenten und zu Betrugsfragen. Mit Blick auf die Zukunft wird Frontex die Datenqualität verbessern und den Umfang der über EDF-RAN-erfassten Daten erweitern, um z. B. gefälschte Dokumente, die bei der Beantragung von Visa oder bei verweigertem Reiseantritt vorgelegt wurden, zu berücksichtigen.

In Bezug auf **neue Phänomene des Dokumentenbetrugs** hat Frontex 2017 in ihrem „Train-the-Trainer“-Seminar „Schwachstellenanalyse und Tests für automatisierte Grenzkontrollsysteme“ und ihrem im selben Jahr veröffentlichten „Handbook on Impostor Risk Profiles“ das Thema **Gesichtsmorphing** behandelt. Frontex arbeitet weiterhin an der Optimierung von Schulungs- und Sensibilisierungsinstrumenten.

Was die **Förderung von Schulungsaktivitäten in neuen Bereichen des Dokumentenbetrugs** betrifft hat Frontex in Zusammenarbeit mit dem Academy Eindhoven–ID Centre einen Pilotkurs „Identitätsexpertise“ entwickelt, in dem unter anderem Wissen über Identitätsmanagement, Chiptechnologien, biometrische Daten und Erkennung von Digitalbetrug vermittelt werden. Eine Wiederholung ist für 2018 geplant. Ebenso entwickelt Frontex ein spezielles Modul für Ausgangsdokumente und aktualisiert die Programme ihres Ausbildungsportfolios, von speziellen Schulungen bis hin zu Sensibilisierungsveranstaltungen wie Roadshows, Unterstützung für Drittländer, Webinare und Schulungen für Konsularbedienstete. In diesem Bereich organisierte die Kommission in Zusammenarbeit mit

³² EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität/ European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (EMPACT) 2018–2021.

³³ Vorausgegangen ist das Dokument 5606/11 vom 27. Januar 2011 – „Proposal for the setting up of a standardised format for national alerts on false identity and travel documents for national use and for distribution to third countries“.

Frontex eine Reihe von sechs Workshops an wichtigen Orten außerhalb der EU³⁴ mit dem Ziel, EU-Konsularbeamte bei der Erkennung falscher Dokumente, die bei der Beantragung von EU-Visa eingereicht werden, zu unterstützen. **CEPOL**³⁵ betreibt ihrerseits Schulungen, Webinars und Austauschprogramme für Beamte zum Thema Dokumentenbetrug.

In Bezug auf internationale Interessenträger beraten derzeit das Internationale Zentrum für migrationspolitische Entwicklung (Niederlande) und die Kommission darüber, wie das neue Mobilitätspartnerschaftsinstrument verwendet werden kann, um das Einschleusen auf dem Luftweg, über das sehr wenige Daten vorliegen, zu bekämpfen und möglicherweise gezielte Schulungen zum Thema Dokumentenbetrug an Flughafenstandorten mit hohem Risiko zu unterstützen.

Hinsichtlich der **Prüfung der Frage, ob ein Vorschlag für die Überarbeitung oder Änderung der Richtlinie über die Haftung von Beförderungsunternehmen**³⁶ machbar ist, um Schulungsanforderungen einzubeziehen, existieren in naher Zukunft keine Pläne zur Änderung der Richtlinie. Es bedarf weiterer Diskussionen, um festzustellen, ob die Schulung von Beförderern nicht mit anderen Mitteln gefördert werden kann.

Was die **Verbesserung der Verwendung der Datenbank FADO (False and Authentic Documents Online)** betrifft, hat die Kommission in Anknüpfung an die Schlussfolgerungen des Rates vom 27. März 2017 vorgeschlagen, das FADO-System und seinen Betrieb auf die Frontex zu übertragen³⁷.

Da die FADO/PRADO-Plattform für den Kreis von Personen, die keine Fachleute für Dokumente sind, zugänglich ist, müssen bei der Diskussion über die Zukunft von FADO auch Maßnahmen berücksichtigt werden, **um die Verfügbarkeit von Informationen zu neuen und gefälschten Dokumenten für den Kreis von Personen, die keine Fachleute für Dokumente sind, zu verbessern.** Die Verfügbarkeit solcher Informationen für den Kreis von Personen, die keine Fachleute für Dokumente sind, wird auch im Rahmen von F&E-Projekten, insbesondere derjenigen, die sich mit mobilen Technologien befassen, untersucht.

VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Aktionsplan hat Fragen im Zusammenhang mit der **Sicherheit von Reisedokumenten und der Infrastruktur für das Identitätsmanagement** stärker in den Fokus gerückt. Die Mitgliedstaaten haben diesen ganzheitlichen Ansatz unterstützt. Zu den erzielten Fortschritten gehören der Austausch von Informationen über nationale Verfahren des Identitätsmanagements und zur Erfassung biometrischer Daten, die Verbesserung der Sicherheitsmerkmale der einheitlichen Visa und Aufenthaltstitel sowie die laufenden Diskussionen zur Verbesserung der Sicherheit von Personalausweisen. Ein sichereres Reisedokumentenmanagement und eine bessere Kontrolle werden dazu beitragen, den

³⁴ Moskau (November 2017), Neu-Delhi, (Januar 2018), Nairobi (Februar 2018), Islamabad (März 2018), Peking (Mai 2018), Abu Dhabi (Juni 2018).

³⁵ Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung.

³⁶ Richtlinie 2001/51/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.

³⁷ COM(2018) 631 final vom 12. September 2018.

Grenzschutz und die Migrationssteuerung zu verbessern und Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion zu erzielen.

Sicherheitsnormen für Reisedokumente, einschließlich Anforderungen an biometrische Daten und Grenzkontrollen, werden auf EU-Ebene festgelegt, während die Mitgliedstaaten die volle Verantwortung für die Ausgangsdokumente sowie für die Herstellung und Ausstellung der Dokumente tragen. **Es ist ein logischer Schritt, den Fokus von den Dokumenten auf die vor- und nachgelagerten Prozesse zu verlagern.**

Im Aktionsplan wurden insgesamt 32 Maßnahmen vorgeschlagen. Etwa die Hälfte davon wurde inzwischen abgeschlossen, während die übrigen, die weitgehend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, entweder langfristig sind oder in den kommenden Monaten durchgeführt werden. Der Austausch von Informationen und bewährten Verfahren sollte den Mitgliedstaaten weiterhin dabei helfen, Schwachstellen zu identifizieren, und als Anreiz für Veränderungen der nationalen Identitätsinfrastrukturen dienen.

All dies stellt den Erfolg des Aktionsplans unter Beweis, zeigt aber auch, dass die Mitgliedstaaten weiterhin alle notwendigen Schritte zur **raschen Umsetzung der übrigen Maßnahmen des Aktionsplans unternehmen und sich proaktiv für die Zusammenarbeit und die Verbesserung des EU-weiten Informationsaustauschs** einsetzen müssen. Letztendlich sollten die Mitgliedstaaten kontinuierlich ihre eigenen Verfahren bewerten und hinterfragen, um die Effizienz und Sicherheit in der gesamten Identitätskette zu verbessern.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die in den Schlussfolgerungen des Rates vom 27. März und 18. Dezember 2017 beschriebenen Maßnahmen – zur Verbesserung der Mechanismen für den Informationsaustausch und der Verwaltungszusammenarbeit zur Verbesserung der Integrität nationaler erfahrung für das Identitätsmanagement sowie zur Verbesserung der Sicherheit der Ausgangsdokumente und der Angleichung der bewährten Verfahren in der EU unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechtsnormen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten – **zügig durchzuführen.** Die Kommission wird die Fortschritte laufend überwachen und die Diskussion und die Zusammenarbeit in diesem Bereich weiterhin nach Kräften unterstützen.