



Brüssel, den 12. November 2018
(OR. en)

14188/18

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0362(NLE)

SCH-EVAL 223
FRONT 391
COMIX 624

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 12. November 2018

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 13550/18

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des **Außengrenzenmanagements durch die Schweiz** festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch die Schweiz festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 12. November 2018 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 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch die Schweiz festgestellten Mängel

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise 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 Durchführungsübereinkommen¹, insbesondere auf Artikel 15,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gegenstand dieses Beschlusses sind an die Schweiz gerichtete Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel, die während der 2018 im Bereich des Außengrenzenmanagements durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt worden sind. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2018) 6000 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Beurteilungen sowie bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

- (2) Die Verwendung der Applikation "MACS" für Mobiltelefone durch die Kantonspolizei gilt als bewährtes Verfahren, da den Grenzschutzbeamten damit ermöglicht wird, problemlos auf relevante Informationen über gefälschte Dokumente zuzugreifen, innerhalb kurzer Zeit Personen mithilfe der nationalen Polizeidatenbank zu überprüfen und Informationen über die Rechtsvorschriften und Verfahren zur Grenzkontrolle zu erhalten. Auch die Zahl und die Verfügbarkeit der Datenbanken in der ersten und der zweiten Kontrolllinie am Flughafen Genf und die gut entwickelte integrierte Grenzkontrollapplikation "GREKO New Generation" mit ihrer zentralen Schnittstelle für Datenabfragen, die am Flughafen Zürich die Kontrollen in der ersten Kontrolllinie erleichtern soll, wurden als bewährte Verfahren angesehen.
- (3) Angesichts der Bedeutung, die der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands zukommt, sollten vorrangig die Empfehlungen in Bezug auf die Strategie für eine integrierte Grenzverwaltung und die behördenübergreifende Zusammenarbeit (1, 3 und 34), personelle Ressourcen sowie die Aus- und Weiterbildung (21, 33 und 39) und Kontrollverfahren/Infrastruktur (18, 29 und 36) umgesetzt werden.
- (4) Dieser Beschluss sollte dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt werden. Innerhalb von drei Monaten nach Annahme des Beschlusses sollte die Schweiz gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 einen Aktionsplan erstellen, in dem alle Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel aufgeführt sind, und diesen der Kommission und dem Rat vorlegen —

EMPFIEHLT:

Die Schweiz sollte

Strategie für ein integriertes Grenzmanagement

1. im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/1624 und den Unionsnormen die neue nationale Strategie für ein integriertes Grenzmanagement, flankiert von einem mehrjährigen Aktionsplan, ausarbeiten; nationale Verwaltungskapazitäten für die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie für ein integriertes Grenzmanagement sowie für die Überwachung der Strategieumsetzung bereitstellen;

2. den nationalen Koordinierungs- und Lenkungsmechanismus für das Grenzmanagement stärken, indem das Mandat der Steuergruppe Grenze dahin gehend aktualisiert und erweitert wird, dass das gesamte Konzept des integrierten Grenzmanagements erfasst ist;

Behördenübergreifende Zusammenarbeit

3. die behördenübergreifende Zusammenarbeit ausbauen, indem dauerhafte und systematischere Kooperationsstrukturen geschaffen werden; die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf allen Ebenen durch schriftliche Vereinbarungen bzw. Abkommen formalisieren, um eine effiziente und einheitliche operative Zusammenarbeit zu gewährleisten;
4. die koordinierte Beteiligung aller schweizerischen Grenzbehörden an den unter der Leitung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache durchgeführten Projekten fördern und die im Rahmen der Agentur verfügbaren Schulungsinstrumente und Sachverständigengruppen in vollem Umfang nutzen, um die Entwicklung des Schweizer Grenzmanagementkonzepts im Einklang mit den europäischen Standards zu unterstützen;

Aus- und Weiterbildung

5. im Einklang mit dem europäischen gemeinsamen zentralen Lehrplan einen einzigen landesweit zertifizierten Lehrplan für den Bereich Grenzkontrolle erstellen; die Einführung eines gemeinsamen Ausbildungskurses für alle Grenzschutzbeamten erwägen;
6. die Aus- und Weiterbildungsprogramme des Schweizer Grenzwachtkorps und der Polizei im Einklang mit dem europäischen gemeinsamen zentralen Lehrplan aktualisieren und dafür Sorge tragen, dass Grenzschutzbeamte an den von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ("Agentur") veranstalteten Workshops über die Umsetzung des gemeinsamen zentralen Lehrplans teilnehmen; das Programm zur Bewertung der Interoperabilität (Interoperability Assessment Programme – IAP) der Agentur in vollem Umfang nutzen und für die Teilnahme aller an Grenzkontrollen beteiligten Behörden sorgen;

Risikoanalyse

7. alle Komponenten des integrierten Grenzmanagements, einschließlich der Rückkehr/Rückführung und der Kriminalprävention, in das Risikoanalysesystem einbeziehen;
8. das Risikoanalysesystem weiterentwickeln, indem systematisch auf allen Ebenen Bedrohungen, Schwachstellen und Auswirkungen entsprechend dem gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell 2.0 ausgewertet werden;

9. am Flughafen Zürich nach der Verbreitung der Risikoanalyseprodukte auch eine regelmäßige Überprüfung der Effizienz der die Risikoanalyse durchführenden Stelle und der Wirksamkeit der Risikoanalyseprodukte vornehmen, deren Ergebnisse in die Auftragerteilung für die Ausarbeitung der Risikoanalyseprodukte einfließen, und damit den Intelligence-Zyklus abschließen;
10. die Verwaltungskapazitäten für die Durchführung von Risikoanalysen in vollem Einklang mit dem gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell 2.0 ausbauen; dafür sorgen, dass hinreichend viele Analytiker an von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache angebotenen Schulungen über das Risikoanalysemodell teilnehmen und im Anschluss daran Ausbilder-Schulungen stattfinden;

Nationaler Qualitätskontrollmechanismus

11. das nationale Qualitätskontrollsyste weiterentwickeln, indem ein mehrjähriger nationaler Evaluierungsplan für alle Funktionen des integrierten Grenzmanagements und alle am Grenzmanagement beteiligten Behörden erstellt wird; das Schulungsprogramm der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache für Schengen-Evaluierungssachverständige und den Rat erfahrener schweizerischer Schengen-Evaluierungssachverständiger bei der Entwicklung der nationalen Kapazitäten für die Durchführung der nationalen Qualitätskontrolle in vollem Umfang nutzen; nationale Kapazitäten bereitstellen, um im Einklang mit der von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache festgelegten Methodik der Schwachstellenbeurteilung einen Beitrag zur Schwachstellenbeurteilung zu leisten;

Nationales Koordinierungszentrum

12. erwägen, die relevanten Vorfälle an den Luftgrenzen in das Euros-sur-System hochzuladen, um ein umfassenderes Lagebild zu erstellen;

Horizontale Aspekte

13. die praktische Durchführung der Grenzkontrollverfahren verbessern, indem gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) überprüft wird, ob sämtliche Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige erfüllt sind;

14. die für die Erkennung gefälschter Dokumente verfügbaren Geräte verstärkt einsetzen, um die Grenzübertrittskontrollen ordnungsgemäß durchzuführen;
15. sicherstellen, dass das Schweizer Grenzwachtkorps, wenn es zu überprüfende Informationen an die Kantonspolizei weiterleitet, systematisch die Ergebnisse der betreffenden Ermittlungen erhält;
16. dafür sorgen, dass ein Stempel mit dem Aufdruck "aufgehoben" im Büro der zweiten Kontrolllinie am Flughafen Genf und am EuroAirport Basel Mulhouse zur Verfügung steht; die Abstempelungsmodalitäten an diesen Flughäfen gänzlich mit Anhang IV Nummer 3 des Schengener Grenzkodexes in Einklang bringen;
17. sicherstellen, dass das Standardformular für die Einreiseverweigerung nach Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodexes verwendet wird, sobald das geänderte Schweizer Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer in Kraft getreten ist;
18. sicherstellen, dass die Grenzschutzbeamten an den Flughäfen Genf und Zürich für alle Privatflüge aus oder in Drittstaaten vor dem Abflug die allgemeine Erklärung nach Anhang VI Nummer 2.3.1 des Schengener Grenzkodexes erhalten;
19. sicherstellen, dass Drittstaatsangehörige, die einer eingehenden Kontrolle in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden, stets schriftlich über den Zweck und das Verfahren einer solchen Kontrolle unterrichtet werden; die Informationen gemäß Artikel 8 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes in allen Amtssprachen der Union zur Verfügung stellen;
20. dafür sorgen, dass die an den Flughäfen Genf und Zürich tätigen Grenzschutzbeamten über die Risikoanalyseprodukte informiert sind, indem systematisch getestet wird, inwieweit ihnen diese Produkte bekannt sind;

Flughafen Genf

21. Maßnahmen ergreifen, um die Professionalität der vorübergehend in der ersten Kontrolllinie tätigen Grenzwächter des Schweizer Grenzwachtkorps zu steigern, z. B. indem zusätzliche Schulungen und strukturierte Aktualisierungen durchgeführt werden, um hohe einheitliche Standards bei den Grenzkontrollen zu gewährleisten;

22. eine durchgehende Besetzung des Büros in der zweiten Kontrolllinie während der Öffnungszeiten sicherstellen, damit die erforderlichen Analysen wie die systematische Auswertung aller vorab übermittelten Fluggastdaten durchgeführt werden;
23. strukturierte und obligatorische Auffrischungskurse auf lokaler Ebene anbieten und die Zusammenarbeit zwischen dem Schweizer Grenzwachtkorps und der Internationalen Sicherheitspolizei Genf im Bereich Aus- und Weiterbildung verbessern (z. B. durch gemeinsame Schulungen);
24. das gut ausgearbeitete E-Learning-Tool besser einsetzen und die Absolvierung des Tools für alle Grenzwächter verbindlich vorschreiben und sie zu einer regelmäßigeren Anwendung motivieren;
25. für bessere Englischkenntnisse der Grenzwächter der ersten Kontrolllinie Sorge tragen;
26. die Leistungsfähigkeit der Telekommunikationsinfrastruktur der ersten Kontrolllinie verbessern, damit die Grenzwächter das Schengener und das Visa-Informationssystem konsultieren können;
27. das Intranet aktualisieren und die neuste Fassung der einschlägigen Dokumente für die Grenzkontrollen zur Verfügung stellen;
28. sicherstellen, dass alle in der zweiten Kontrolllinie bearbeiteten Fälle registriert werden;
29. das Grenzkontrollverfahren der ersten Kontrolllinie dringend überarbeiten und die Aus- und Weiterbildung von Grenzschutzbeamten intensivieren, um sicherzustellen, dass die Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, im Einklang mit Artikel 3 Buchstabe a und Artikel 8 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes Grenzübertrittskontrollen unterzogen werden;
30. die Kontrollkabinen im Fluggastbereich B (Sektor "Trompette") anpassen, um eine höhere Position der Grenzschutzbeamten zu gewährleisten, und die Aufstellung der Kontrollkabinen für die Einreisekontrolle verändern, damit die Erstellung von Passagierprofilen erleichtert wird;

31. für die Privatsphäre der im Fluggastbereich C an den Kontrollkabinen kontrollierten Fluggäste sorgen, indem der Abstand der Wartelinie zu den Kontrollkabinen vergrößert wird;
32. das Lagebewusstsein und die Reaktionsfähigkeit des Schweizer Grenzwachtkorps verbessern, indem die Videoüberwachungsanlage besser für Grenzkontrollzwecke eingesetzt wird;

EuroAirport Basel Mulhouse

33. sicherstellen, dass die in den Sommermonaten am Flughafen eingesetzten Grenzschutzbeamten aus der Region vor Dienstantritt den erforderlichen Auffrischungskurs erhalten;
34. die Zusammenarbeit mit der französischen Grenzpolizei am Flughafen dringend verbessern und einen kohärenten, förmlichen, regelmäßigen und systematischen Austausch von Informationen, Risikoanalyseprodukten und Risikoprofilen gewährleisten, um das Lagebewusstsein zu verbessern, ein zuverlässiges Lagebild zu erstellen und die Reaktionsfähigkeiten beider Behörden zu regeln, indem auch das geltende Kooperationsabkommen überarbeitet wird;
35. CIRAM-2.0 umsetzen und eine auf die Risikoanalyse spezialisierte Stelle schaffen, die operative Risikoanalysen erstellt;
36. die erforderlichen Maßnahmen zur physischen Trennung der Passagierströme der Schengen-Flüge von den Passagierströmen der Nicht-Schengen-Flüge ergreifen – unabhängig davon, ob Frankreich vorübergehend Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt hat –, sodass die Grenzübertrittskontrollen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex erfolgen;
37. die Kontrollkabinen für die Ausreisekontrolle und den Bereich vor diesen Kabinen anpassen und für eine höhere Position der Grenzschutzbeamten in den Kabinen für die Einreisekontrolle sorgen, um die Erstellung von Passagierprofilen zu erleichtern;
38. dafür sorgen, dass die Farbgebung der Beschilderung für die An- und Abflüge am Flughafen Basel den Anforderungen nach Anhang III Teil B2 des Schengener Grenzkodexes entspricht;

Flughafen Zürich

39. das Personal der ersten Kontrolllinie in der Hochsaison und das Personal der zweiten Kontrolllinie aufstocken, darunter insbesondere die Zahl der Dokumentenspezialisten, um wirksame Grenzübertrittskontrollen zu gewährleisten und dem Zuwachs des Passagieraufkommens am Flughafen angemessen Rechnung zu tragen;
40. mehr Grenzschutzbeamte der ersten Kontrolllinie in weiterführender Dokumentenprüfung schulen; eine Zusammenarbeit mit anderen Polizeidepartementen oder dem Schweizer Grenzwachtkorps im Bereich Dokumentenschulung prüfen;
41. die behördenübergreifende Zusammenarbeit für den Austausch von Informationen, insbesondere zwischen der Kantonspolizei und der Zollverwaltung formalisieren;
42. die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um ein unerlaubtes Einsehen der Computerbildschirme in allen Kontrollkabinen für die Einreise- und Ausreisekontrolle zu verhindern;
43. Zugang zu allen Zertifikaten der EU/EWR-Länder gewährleisten, damit das automatisierte Grenzkontrollsysteem (ABC-Schleusen) ordnungsgemäß funktionieren, sodass gewährleistet ist, dass die biometrischen Daten vom Chip mit den von den Reisenden vor Ort erfassten biometrischen Daten abgeglichen werden; ein Test-Instrument implementieren, um die Falschakzeptanzrate und die Falschrückweisungsrate zu Zwecken der Qualitätssicherung und der Leistungsfähigkeit der ABC-Schleusen zu erfassen; geschultes Personal einsetzen, das Fluggästen beim Passieren der ABC-Schleusen assistiert, um einen reibungslosen, ununterbrochenen Passagierstrom zu gewährleisten und unnötige Verzögerungen zu vermeiden.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*