



Brüssel, den 23. November 2022
(OR. en)

14995/22

Interinstitutionelles Dossier:
2022/0271(NLE)

SCH-EVAL 155
ENFOPOL 577
FRONT 429
MIGR 360
SIRIS 104
COMIX 535

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
vom	18. November 2022
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	14196/22
Betr.:	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Bereichen Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem und polizeiliche Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Bereichen Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem und polizeiliche Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 18. November 2022 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.

EMPFEHLUNG

**zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in
den Bereichen Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener
Informationssystem und polizeiliche Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten
Mängel**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands¹, insbesondere auf Artikel 31 Absatz 3,

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 Durchführungsübereinkommen², insbesondere auf Artikel 15 Absatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

¹ ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1.

² ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Zwischen dem 29. November und dem 3. Dezember 2021 wurde in Bezug auf Luxemburg eine Schengen-Evaluierung in den Bereichen Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem (SIS) und polizeiliche Zusammenarbeit durchgeführt. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2022) 2610 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen sowie die während der Evaluierung festgestellten Mängel und bewährten Vorgehensweisen aufgeführt sind.
- (2) In Artikel 31 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands ist vorgesehen, dass die Annahme der Evaluierungsberichte und Empfehlungen für vor dem 1. Februar 2023 durchgeführte Evaluierungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, insbesondere deren Artikel 15, erfolgt.
- (3) In dem Bericht werden mehrere relevante Aspekte genannt, die als bewährte Verfahren angesehen werden. Dazu gehören die Anweisung „Wahl des Kommunikationskanals“, die eindeutig festlegt, welchen Kanal (Europol, SIRENE, Interpol) die in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit tätigen Mitarbeiter für operative Anfragen zu nutzen haben, die Praxis, dass Hotelregister über 72 Stunden automatisch mit den einschlägigen Datenbanken abgeglichen werden und im Falle eines Treffers die zuständige Strafverfolgungsbehörde in Kenntnis gesetzt wird, und die Tatsache, dass das Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden durch ein vollautomatisches Fallbearbeitungssystem unterstützt wird, das Verknüpfungen zwischen den verschiedenen, in den Grenzregionen ausgetauschten Informationen aufdeckt und Trends und Muster bei kriminellen Aktivitäten in den Grenzregionen liefert.
- (4) Weitere relevante Aspekte sind die Praxis, dass das SIRENE-Büro die Beamten bei gemeinsamen Kontrolleinsätzen, die von luxemburgischen und französischen Polizeikräften in unmittelbarer Nähe der Grenze durchgeführt werden, vor Ort mit einer sogenannten „Mobilen SIRENE-Einheit“ unterstützt, und die Tatsache, dass dem SIRENE-Büro jeweils ad-hoc eine IT-Abteilung zur Verfügung steht, die bei möglichen IT-Problemen und bei der alltäglichen Implementierung und Nutzung der einschlägigen Systeme eine rasche Unterstützung ermöglicht. Darüber hinaus wertete das Ortsbesichtigungsteam positiv, dass an den verschiedenen von den Sachverständigen besuchten Orten sämtliche im Rahmen der Evaluierung befragten Beamten über beeindruckend gute Sprachkenntnisse verfügen.

- (5) In dem Bericht werden auch einige Mängel aufgezeigt, für die Empfehlungen für zu ergreifende Abhilfemaßnahmen formuliert werden sollten. Angesichts der Bedeutung, die der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements zukommt, sollten die Empfehlungen 5, 7 und 8 in Bezug auf die Schaffung eines nationalen Koordinierungszentrums, die Verstärkung der Personalausstattung und die Veranstaltung geeigneter Schulungen vorrangig umgesetzt werden. Im Bereich des Schengener Informationssystems sollte der Umsetzung der Empfehlung 19 in Bezug auf die Anzeige der im SIS verfügbaren Informationen für die Endnutzer Vorrang eingeräumt werden. Schließlich sind im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit vorrangig die folgenden Maßnahmen geboten: Durchführung einer soliden Bewertung der Bedrohungslage, weitere Automatisierung der Datenverarbeitungstätigkeiten in der zentralen Kontaktstelle sowie Gewährung des Zugangs zum Fallbearbeitungssystem für strafrechtliche Ermittlungen, Einrichtung eines mobilen Zugangs zu einschlägigen nationalen und internationalen Datenbanken für die Polizeibediensteten und Entwicklung eines weithin zugänglichen automatischen Datenladesystems für das Europol-Informationssystem.
- (6) Dieser Beschluss ist dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Innerhalb von zwei Monaten nach seiner Annahme sollte Luxemburg nach Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2022/922 des Rates einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen und zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgehaltenen Mängel erstellen und diesen der Kommission und dem Rat vorlegen —

EMPFIEHLT:

Luxemburg sollte

im Bereich Außengrenzenmanagement

Notfallplanung

1. seinen Notfallplan aktualisieren, um für plötzliche massive illegale Einwanderung gerüstet zu sein, den Plan förmlich genehmigen und überprüfen, ob seine Kapazitäten für eine vorübergehende Intensivierung der Grenzkontrollen ausreichen; sicherstellen, dass alle Ebenen, d. h. die strategische, die taktische und die operative Ebene, in der Lage sind, ein klares Bild der möglichen Bedrohungen und zu ergreifenden Maßnahmen zu vermitteln; sicherstellen, dass der Zusammenarbeit und Koordinierung der Zuständigkeiten entsprechende Rechtsvorschriften und/oder Kooperationsabkommen zugrunde liegen;

Qualitätskontrollmechanismus

2. einen nationalen Qualitätskontrollmechanismus einrichten, der alle Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements umfasst und geeignete Folgemaßnahmen und Überwachungstätigkeiten vorsieht;

Risikoanalyse

3. sicherstellen, dass die Risikoanalyse auf allen organisatorischen Ebenen der Grenzpolizei gut funktioniert, indem strategisch wichtige Informationen in ein Risikoanalyseprodukt integriert werden und die Grenzschutzbeamten in Bezug auf die Erstellung und Anwendung taktischer Risikoanalysen (Risikoprofile, Risikoindikatoren) verstärkt geschult werden;
4. Risikoanalyseprodukte gemäß dem gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell (CIRAM 2.1) erstellen, in denen Bedrohungen, Schwachstellen und Auswirkungen auf strategischer, operativer und taktischer Ebene beschrieben werden; die Risikoanalyse für Führungs- und Kontrollfunktionen sowie für die Planung und Mittelzuweisung nutzen; konkrete Risikoindikatoren und Risikoprofile festlegen, um die Grenzkontrolltätigkeiten zu unterstützen und auf lokaler, regionaler und strategischer Ebene eine klare Berichterstattung zu ermöglichen;

nationales Koordinierungszentrum

5. umgehend ein nationales Koordinierungszentrum gemäß Artikel 21 der Verordnung (EU) 2019/1896¹ einrichten;
6. die Eurosur-Ereignisschicht gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/1896 und die Analyseschicht gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2019/1896 erstellen;

Personal

7. umgehend die Zahl der mit Grenzkontrollen betrauten Mitarbeiter erhöhen, um gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex²) effiziente Grenzkontrollen mit hohem und einheitlichem Standard an seinen Außengrenzen sicherzustellen, und für gründliche Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie angemessene Einrichtungen sowie eine ausreichende Zahl geschulter Mitarbeiter bereitstellen;

Schulungen

8. für eine ausreichende Zahl spezialisierter und angemessen ausgebildeter Grenzschutzbeamter sorgen, um effiziente Grenzkontrollen mit hohem und einheitlichem Standard zu gewährleisten, z. B. indem die Grundausbildung der Grenzschutzbeamten an den gemeinsamen zentralen Lehrplan angepasst wird, ein Fortbildungsprogramm für die Mitarbeiter ausgearbeitet wird und für alle im Schengen-Besitzstand vorgesehenen Bereiche eine ausreichende Anzahl geeigneter Mitarbeiter (Ausbilder) für Schulungsmaßnahmen bereitgestellt werden;
9. die Polizeibeamten in der Verwendung der Ausrüstung für die Dokumentenprüfung in der zweiten Kontrolllinie schulen und ihr Wissen über die Erkennung gefälschter Dokumente insgesamt verbessern; gewährleisten, dass während der Betriebszeiten des Flughafens Dokumentenexperten zur Verfügung stehen;

¹ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

² Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

Grenzübertrittskontrollen

10. im Einklang mit Artikel 8 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes sicherstellen, dass alle Fluggäste, die einer eingehenden Kontrolle in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden, stets ordnungsgemäß über den Zweck dieser Kontrollen und das einschlägige Verfahren unterrichtet werden;
11. sicherstellen, dass bei Luftfahrzeugen, die vom Flughafen eines Drittstaats abfliegen, vor dem Start die allgemeine Erklärung gemäß Artikel 19 in Verbindung mit Anhang VI Nummer 2.3.1 des Schengener Grenzkodexes abgegeben wird;
12. sicherstellen, dass bei Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben, die Authentizität der auf dem Chip des Reisedokuments gespeicherten Daten gemäß Artikel 8 Absatz 2 letzter Unterabsatz des Schengener Grenzkodexes geprüft wird;
13. sicherstellen, dass die Piloten und das übrige Flugbesatzungspersonal gemäß Artikel 8 und Artikel 20 in Verbindung mit Anhang VII Nummer 2.2 des Schengener Grenzkodexes kontrolliert werden;
14. das Verfahren für die Erteilung von Visa an der Grenze mit Artikel 35 des Visakodexes in Einklang bringen und dafür sorgen, dass das gemäß Artikel 11 des Visakodexes erforderliche Antragsformular nach dem Muster in Anhang I aktualisiert wird; gewährleisten, dass die an der Erteilung von Visa beteiligten Beamten entsprechend geschult sind;

im Bereich Rückkehr/Rückführung

15. bei der Festlegung einer angemessenen Frist für die freiwillige Ausreise nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG systematisch eine Einzelfallprüfung vornehmen;
16. für eine wirksame Rückführung nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG sorgen, indem es die Inhaftierungskapazität an den tatsächlichen Bedarf anpasst und alternative Maßnahmen zur Inhaftnahme wirksam anwendet;

17. sicherstellen, dass relevante Informationen zu allen Rückführungsaktionen an die Überwachungsbehörde übermittelt werden, um so die Wirksamkeit des nach Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG geschaffenen Systems für die Überwachung von Rückführungen zu stärken;

im Bereich Schengener Informationssystem

18. die Prozesse im SIRENE-Büro stärker automatisieren und dazu ein alle Arbeitsabläufe integrierendes System entwickeln, das insbesondere die Erstellung von Ausschreibungen umfasst, auch um möglichen Datenqualitätsproblemen vorzubeugen;
19. die nationale Anwendung SIGMA im Hinblick darauf weiterentwickeln, dass den Endnutzern alle im SIS verfügbaren Informationen angezeigt werden;
20. die nationale Anwendung SIGMA benutzerfreundlicher gestalten;
21. Trefferformulare für die strukturierte Zusammenstellung von Informationen entwickeln, um die vor Ort tätigen Beamten bei der Übermittlung der erforderlichen Informationen an das SIRENE-Büro zu unterstützen;
22. die SIS-Anwendung implementieren, sodass Informationen zu Identitätsmissbrauch und Verknüpfungen zwischen SIS-Ausschreibungen klar angezeigt werden;
23. die auf der speziellen Intranet-Seite bereitgestellten E-Learning-Module für Polizeibeamte ausbauen;

im Bereich polizeiliche Zusammenarbeit

Risikobewertungsstrategie, Risikoanalyse und ähnliche Analyseprodukte

24. eine robuste Bedrohungsbewertungsstrategie umsetzen, die als Grundlage für die Festlegung von Prioritäten und für die Teilnahme an internationalen Projekten dient;

zentrale Kontaktstelle

25. die Datenverarbeitungstätigkeiten in den Fallbearbeitungssystemen und Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden stärker automatisieren und die Interoperabilität zwischen den Systemen ausbauen, um manuelle Verarbeitungsschritte zu verringern;
26. der zentralen Kontaktstelle Zugang zum Fallbearbeitungssystem für strafrechtliche Ermittlungen („Journal des affaires“) gewähren, sodass sie bei internationalen Anfragen eine erste Antwort liefern kann;

Informationsmanagement und Datenbanken

27. eine technische Lösung entwickeln, die Polizeibeamten den mobilen Zugang zu einschlägigen nationalen und internationalen Datenbanken ermöglicht, und die Sicherheit dieses Zugangs gewährleisten;
28. ein weithin zugängliches automatisches Datenladesystem für das Europol-Informationssystem entwickeln;

grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit

29. in Partnerschaft mit den Nachbarländern die grenzüberschreitende Interoperabilität der Funktelekommunikationsinstrumente gemäß Artikel 44 des Schengener Durchführungsübereinkommens gewährleisten;

Personal und Schulungen

30. für alle in diesem Bereich arbeitenden Mitarbeiter umfassendere verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen zur Nutzung internationaler Polizeidatenbanken und Kooperationsinstrumente vorsehen;
31. für den Verhaltenskodex und für die Mechanismen zur Meldung unethischen Verhaltens sensibilisieren.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin