



Brüssel, den 8. März 2021
(OR. en)

6755/21

**Interinstitutionelles Dossier:
2020/0370(NLE)**

**SCH-EVAL 38
FRONT 82
MIGR 51
COMIX 127**

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	6271/21
Betr.:	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung für Maßnahmen zur Beseitigung der 2019-2020 bei der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung für Maßnahmen zur Beseitigung der 2019-2020 bei der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement festgestellten Mängel, der am 4. März 2021 im schriftlichen Verfahren angenommen wurde.

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

für Maßnahmen zur Beseitigung der 2019-2020 bei der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement 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) Das Konzept eines integrierten europäischen Grenzmanagements wurde mit Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache² eingeführt, um die im Bereich des Grenzmanagements verfolgte Strategie auf nationaler und auf Unionsebene zu stärken, einheitliche, hohe Grenzkontrollstandards an den Außengrenzen der Union sicherzustellen, den freien Personenverkehr innerhalb der Union zu gewährleisten und den Grenzübertritt zu erleichtern. Mit der Verordnung (EU) 2019/1896³ wurde das Konzept des integrierten europäischen Grenzmanagements modifiziert und weiterentwickelt; es besteht aus 12 Komponenten, mit denen die Anforderungen in Bezug auf das Grenz- und Rückkehrmanagement – wie auf Risikoanalyse basierende Grenzkontrollen, Such- und Rettungseinsätze, Kapazitäten, Informationssysteme und notwendige Finanzquellen – festgelegt werden, wobei Grundrechte, Aus- und Fortbildung sowie Forschung, Entwicklung und wirksame Überwachung als übergeordnete Komponenten zu betrachten sind.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

² ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1.

³ ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

- (2) Der Verordnung (EU) 2016/1624 zufolge soll das integrierte europäische Grenzmanagement innerhalb des auf nationaler und Unionsebene maßgebenden Gemeinsamen Strategischen Rahmens in koordinierter Weise erarbeitet werden. Hierzu verfasste die Kommission im Jahr 2018 entsprechende Leitlinien, während die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) im Jahr 2019 eine Strategie zur technischen und operativen Unterstützung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung erarbeitete. Diese sollten den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Strategien nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/1624 helfen; auch ein entsprechendes Schulungsprogramm wurde aufgelegt.
- (3) In ihrem Dritten Fortschrittsbericht über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache¹ berichtete die Kommission über die Maßnahmen zur Unterstützung der stufenweisen Einführung des strategischen Rahmens für das integrierte europäische Grenzmanagement. Gleichzeitig wies sie darauf hin, dass die nationalen Strategien der Mitgliedstaaten für ein integriertes Grenzmanagement einer Evaluierung unterzogen werden müssten.
- (4) Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung zum Schengen-Evaluierungsmechanismus sieht thematische Evaluierungen als zusätzliches Instrument für die Kontrolle der Anwendung des Schengen-Besitzstands vor. Damit können alle Mitgliedstaaten in Bezug auf eine bestimmte Schengen-Komponente zeitgleich evaluiert werden.
- (5) In Anbetracht der strategischen Bedeutung eines integrierten europäischen Grenzmanagements für den wirksamen Schutz der Außengrenzen der Union schlug die Kommission 2017 eine thematische Evaluierung der von den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/1624 erarbeiteten nationalen Strategien für ein integriertes Grenzmanagement vor.
- (6) Der Rat befürwortete diesen Vorschlag und forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 4. und 5. Juni 2018 auf, im Zeitraum 2019-2020 eine solche thematische Evaluierung vorzunehmen².

¹ COM(2017) 219 final.

² 9000/18/FRONT 138 SIRIS 49 COMIX 258.

- (7) Die thematische Evaluierung bestand in einer Prüfung der Dokumentation der Mitgliedstaaten zu ihren nationalen Strategien für ein integriertes Grenzmanagement. Gegenstand der Prüfung waren Qualität und Vollständigkeit der nationalen Strategien sowie ihre Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) 2016/1624 und der vom Verwaltungsrat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im März 2019 angenommenen Strategie zur technischen und operativen Unterstützung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung.
- (8) Ziel der thematischen Evaluierung war die Beurteilung der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Strategie und Planung so auszurichten, dass eine wirksame, schrittweise Entwicklung und Implementierung eines integrierten europäischen Grenzmanagements und ein Beitrag zu dem mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement im Sinne des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2019/1896 gewährleistet ist. Die Kommission sollte dementsprechend bei der Vorbereitung des Strategiepapiers, das den mehrjährigen strategischen Politikzyklus einleitet, den Ergebnissen dieser thematischen Evaluierung Rechnung tragen. Auch der Verwaltungsrat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte die Ergebnisse der thematischen Evaluierung berücksichtigen, wenn er die Strategie zur technischen und operativen Unterstützung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung überarbeitet. Die Mitgliedstaaten sollten die Ergebnisse der thematischen Evaluierung berücksichtigen, wenn sie ihre nationalen Strategien im Rahmen des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung entsprechend den zeitlichen Vorgaben im Fahrplan zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1896 überarbeiten.
- (9) Die Ergebnisse der thematischen Evaluierung stehen auch im Einklang mit dem im neuen Migrations- und Asylpaket¹ zum Schutz der EU-Außengrenzen vorgeschlagenen Konzept, das gleichzeitig die Integrität und das Funktionieren eines Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleisten soll.

¹ COM(2020) 609 final.

- (10) Die Kommission führte 2019-2020 in 25 Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern, und zwar in Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, der Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn, eine thematische Evaluierung der nationalen Strategien für ein integriertes Grenzmanagement durch und schlug Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel vor, die bei dieser Evaluierung festgestellt wurden. Nach Abschluss der thematischen Evaluierung nahm die Kommission mit Durchführungsbeschluss C(2020) 8000 einen Bericht und Anhänge zu den Ergebnissen und Bewertungen an, in denen zudem bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.
- (11) Alle evaluierten Mitgliedstaaten verfügen über nationale Strategien für ein integriertes Grenzmanagement, sodass eine wirksame Umsetzung des europäischen Grenzmanagements auf nationaler Ebene im Einklang mit Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/1624 gewährleistet ist; dabei wird den einschlägigen von der Kommission und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgearbeiteten Leitlinien Rechnung getragen.
- (12) Im Rahmen der Evaluierung konnte ein von fünf Mitgliedstaaten verfolgter Ansatz zur Festlegung strategischer Ziele in Bezug auf verschiedene Aspekte des integrierten europäischen Grenzmanagements, darunter insbesondere in den Bereichen Grenzkontrolle, Verhütung und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität (soweit zutreffend), Rückkehr/Rückführung, Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit Unterstützung und Koordinierung durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Maßnahmen im Schengen-Raum, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Mechanismen zur Qualitätskontrolle, als bewährte Vorgehensweise herausgestellt werden. Die von diesen Mitgliedstaaten ausgearbeiteten strategischen Weisungen gewährleisteten eine kohärente, wirksame und nachhaltige Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements auf nationaler Ebene. In einigen dieser Mitgliedstaaten erwies sich ferner die Steuerung der nationalen Strategien als bewährte Vorgehensweise; darin wurden klare Koordinierungs- und Kooperationsverfahren unter Einbeziehung aller am Grenzmanagement beteiligten nationalen Behörden vorgeschlagen und von einem abgestimmten Zeitplan für die Umsetzung der Strategie und der notwendigen Ressourcen flankiert.

- (13) Bei der Mehrzahl der evaluierten nationalen Strategien lag der Schwerpunkt auf dem Status Quo im Bereich Grenzmanagement; in der Regel fehlte diesbezüglich ein langfristiger strategischer Ansatz. In einigen Mitgliedstaaten werden die nationalen Strategien nicht durch entsprechende Aktionspläne flankiert, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten.
- (14) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Strategien besser ausarbeiten und abstimmen, um die Festlegung von Prioritäten für ein integriertes Grenzmanagement auf politischer und strategischer Ebene zu verbessern. Dies gilt insbesondere in den Bereichen neue Informationssysteme für Grenzkontrollen, Grenzübertrittskontrollen, Grenzüberwachung, Verweismechanismus, Notfallplanung, Risikoanalyse, Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, Maßnahmen im Schengen-Raum, Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Einsatz modernster Technologien, Zusammenarbeit der Behörden und finanzielle Ressourcen.
- (15) Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist mit Schwierigkeiten bei der Prioritätensetzung, Planung, Steuerung und Organisation nationaler Ressourcen für das Grenzmanagement konfrontiert. Der Evaluierung zufolge kommt insbesondere das strategische Konzept für den Bereich Personalressourcen (Personalbedarf, Personalzuweisung, Rekrutierungsstrategien, Karrierechancen) sowie Aus- und Weiterbildung in den nationalen Strategien viel zu kurz. Diese Themen sollten daher bei der Überarbeitung der nationalen Strategien durch die Mitgliedstaaten vorrangig berücksichtigt werden.
- (16) Die Evaluierung ergab, dass die nationalen Strategien nur zum Teil mit der Strategie zur technischen und operativen Unterstützung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung abgestimmt wurden. Es wurde festgestellt, dass die von den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Strategien angewendeten strategischen Managementkonzepte hinsichtlich des Formats, Inhalts und des generellen Ansatzes nicht ausreichend an den von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache angenommenen Leitlinien für eine Strategie zur technischen und operativen Unterstützung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung ausgerichtet waren.

- (17) Dieser Beschluss ist dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission die überarbeiteten Fassungen ihrer nationalen Strategien für ein integriertes europäisches Grenzmanagement im Einklang mit den zeitlichen Vorgaben im Fahrplan zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und insbesondere zur Umsetzung des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung übermitteln —

EMPFEHLT, dass Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn in den Jahren 2021 und 2022 Maßnahmen ergreifen und:

1. den Inhalt der nationalen Strategie für das integrierte Grenzmanagement auf der Grundlage der Ergebnisse des Evaluierungsberichts und seiner Anhänge, die nach der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien für integriertes Grenzmanagement 2019 und 2020 ermittelt wurden, überarbeiten, anpassen und verbessern und dabei insbesondere:
 - 1.1. eine Übereinstimmung der nationalen Strategien für integriertes Grenzmanagement mit den politischen Prioritäten auf Unionsebene, insbesondere hinsichtlich des Einsatzes modernster Technologien, dem Ausbau der Interoperabilität und der Entwicklung neuer Informationssysteme sowie dem Schutz der Grundrechte, gewährleisten;
 - 1.2. den strategischen Ansatz zur behördlichen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Straffung der Koordinierung und Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Behörden, die an der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements beteiligt sind, verbessern;
 - 1.3. die Prioritätensetzung zur Festlegung eines wirksamen integrierten europäischen Grenzmanagements auf politischer und strategischer Ebene verbessern und die Prioritätensetzung in den jeweiligen nationalen Strategien stärker mit der Zuweisung von Ressourcen verknüpfen;

- 1.4. einen nationalen Steuerungsmechanismus einrichten und konsolidieren, einschließlich einer nationalen Koordinierungsbehörde für eine wirksame Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements auf nationaler Ebene;
- 1.5. einen kohärenten und strategischen Ansatz auf nationaler Ebene ausarbeiten, um ein wirksames Management der Personalressourcen für Grenzmanagement zu gewährleisten, das Personalbedarf, Personalzuweisung, Rekrutierungsstrategien und Karrierechancen sowie nationalen Aus- und Weiterbildungskapazitäten für Grenzschutzbeamte Rechnung trägt;
- 1.6. ausreichende Mittelzuweisungen für eine wirksame Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements durch eine wirksame Zusammenführung der nationalen Ressourcen mit dem mehrjährigen Finanzrahmen der Union gewährleisten;
- 1.7. den strategischen Ansatz festlegen oder verbessern, darunter insbesondere die Festsetzung strategischer Ziele und Prioritäten sowie eine verbesserte Planung hinsichtlich Grenzkontrollen, Grenzübertretungskontrollen, Grenzüberwachung, Verweismechanismus, Risikoanalyse, Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, Maßnahmen im Schengen-Raum, Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Zusammenarbeit der Behörden und finanzielle Ressourcen.
- 1.8. einen Aktionsplan für eine wirksame Überwachung und Umsetzung ausarbeiten und
2. die nationale Strategie im Rahmen des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung im Einklang mit Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache sowie mit dem Fahrplan für deren Umsetzung überarbeiten. Die Information über die Überarbeitung der nationalen Strategien sollte zum Zwecke der Evaluierung durch die Kommission im Einklang mit Artikel 8 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/1896 übermittelt werden.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*