

SCHENGEN DE

Der Exekutivausschuß Bonn, den 22. Dezember 1994

SCH/Com-ex (94) 17, 4. Rev.

BESCHLUß DES EXEKUTIVAUSSCHUSSES

Der Exekutivausschuß,

- gestützt auf Artikel 132 des Übereinkommens zur Durchführung des Schengener Übereinkommens
- gestützt auf Artikel 4 und 6 dieses Übereinkommens

nimmt das Dokument über die Einführung und Anwendung des Schengener Regimes auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen (SCH/I-front (94) 39, 9. Rev.) zustimmend zur Kenntnis und

BESCHLIEßT:

Zur Einführung und Anwendung des Schengener Regimes auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen werden die in der Anlage aufgeführten Maßnahmen durchgeführt.

Bonn, den 22. Dezember 1994 Der Vorsitzende

Bernd Schmidbauer

[SCH/I-Front (94) 39, 9. Rev.]

**Beschluß
über
die Einführung und Anwendung des Schengener Regimes
auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen**

Bei der Einführung des Schengener Regimes auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen ist der Bedeutung des Luftweges für die illegale Zuwanderung sowie der Funktion der Flughäfen als Binnen- und Außengrenzen Rechnung zu tragen.

Die Vertragsparteien halten die Durchführung folgender weiterer Maßnahmen für erforderlich :

1. Ausgehend von dem Erfordernis, daß sich Passagiere von Drittlandsflügen bei der Ankunft in den Flughafengebäuden vor der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle und beim Abflug nach der grenzpolizeilichen Ausreisekontrolle nicht mit Intra-Schengen-Reisenden vermischen dürfen, und die hierzu erforderlichen baulichen Maßnahmen für eine physische Separierung der Fluggäste bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens auf allen Flughäfen abgeschlossen sein sollen - dem Flughafen Amsterdam/Schiphol wurde als Ausnahmeregelung hierzu eine Frist bis Ende 1995 mit der Maßgabe eingeräumt, die klare Trennung der Passagierströme bis dahin auf administrative Weise sicherzustellen -, wird das Schengener Durchführungsübereinkommen auch im Luftverkehr zu dem vom Exekutivausschuß festgesetzten Termin in Kraft gesetzt.¹

?? Diese Regelung geht davon aus, daß der Inkraftsetzungsbeschluß am 22. Dezember 1994 gefaßt wird und bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens eine Vorlauffrist von 3 Monaten besteht.

Die Vertragsparteien unterrichten sich in der Vorbereitungsphase vom 22. Dezember 1994 bis 26. März 1995 über die Vorkehrungen, die getroffen werden.

2. Zur Verringerung von Wartezeiten bei der Kontrolle von Drittlandsflügen für gemeinschaftsrechtlich Begünstigte, die im Regelfall nur einer Identitätsüberprüfung unterzogen werden, sind gesonderte Kontrollpositionen bereitzuhalten, die durch eine in allen Schengener Staaten einheitliche Mindestbeschriftung unter Verwendung des Emblems der Europäischen Union mit dem Zusatz "EU" im Sternkreis gekennzeichnet werden sollen. Die Kontrollstellen für Drittausländer werden mit dem Hinweis "Non-EU-Nationals" beschriftet. In den Staaten romanischer Sprache lauten die Kürzel "UE" bzw. "Non-UE".
3. Auf Landeplätzen - dies sind die Flugplätze, die nach dem jeweiligen nationalen Recht nicht den Status eines Verkehrsflughafens haben, jedoch für internationale Flüge amtlich freigegeben sind - werden die Kontrollgegebenheiten an diejenigen auf Verkehrsflughäfen mit folgenden Ausnahmen angeglichen :
 - Zur Vermeidung von Gefahren muß eine Überprüfung von Reisenden solcher Flüge erfolgen, bei denen nicht zweifelsfrei feststellbar ist, ob sie ausschließlich von und nach dem Gebiet der Vertragsparteien ohne Landung auf dem Gebiet eines Drittstaates stattgefunden haben.
 - Wenn der Umfang des Luftverkehrs auf Landeplätzen dies nicht gebietet, braucht dort nicht ständig Kontrollpersonal vorgehalten zu werden, sofern gewährleistet ist, daß die Kräfte im Bedarfsfall rechtzeitig herangeführt werden können. Der Landeplatzbetreiber soll verpflichtet sein, die zuständigen Grenzpolizeibehörden über An- und Abflug eines Flugzeuges im Drittlandsflugverkehr frühzeitig zu unterrichten. Die Verwendung von Hilfspolizeibeamten ist gestattet, sofern das nationale Recht dies vorsieht.
 - Bei Landeplätzen kann in der Regel auf Einrichtungen für eine physische Trennung zwischen Fluggästen von Binnenflügen und Drittlandsflügen verzichtet werden.

Das Gemeinsame Handbuch wird um entsprechende Vorschriften für Landeplätze ergänzt.

Einführung und Anwendung des Schengener Regimes auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen

Eine wichtige Rolle im Schengener System spielen die Flughäfen. Sie haben zum einen eine große Bedeutung als Zugangswege für ständig steigende Reisendenströme und damit auch für illegale Zuwanderer, zum anderen sind sie sowohl Binnen- wie Außengrenzen und bilden von daher einen besonderen Bereich mit einer Reihe spezifischer Probleme.

Im einzelnen geht es um folgende Aspekte :

- Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens;
- Kanalisierung der Passagierströme auf den Flughäfen;
- Heranführung der Kontrollintensität im Zivilverkehr an den Schengener Standard;
- Besonderheiten für Landeplätze.

1. Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens für Verkehrsflughäfen

Das Schengener Regime bringt eine wesentliche Neuerung : Passagiere von Binnenflügen unterliegen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit keiner Personenkontrolle mehr, Fluggäste von Drittlandsflügen werden je nach Staatsangehörigkeit mehr oder weniger intensiv bei der Ein- und Ausreise kontrolliert. Um beide Ziele gleichzeitig erreichen zu können, bedarf es einer Trennung der zwei Reisendenkategorien. Es gilt dadurch zu verhindern, daß einerseits Binnenpassagiere überprüft werden und andererseits Fluggäste von Drittlandsflügen ohne Kontrollen in das Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten gelangen.

Die Separierung kann lückenlos nur auf physische Weise realisiert werden. Darunter sind zweckmäßige bauliche Maßnahmen zu verstehen. In Betracht kommen die Einziehung von Wänden in bestehenden Abfertigungseinrichtungen,

die Nutzung verschiedener Ebenen in vorhandenen Gebäuden oder die Abwicklung der Verkehre über getrennte Terminals.

Ausgehend davon, daß die Erstellung der baulichen Anlagen bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens auf allen Flughäfen abgeschlossen sein sollen, wobei dem Flughafen Amsterdam-Schiphol als Ausnahmeregelung hierzu eine Frist bis Ende 1995 mit der Maßgabe eingeräumt wurde, die klare Trennung der Passagierströme bis dahin auf administrative Weise sicherzustellen, wird das Schengener Durchführungsübereinkommen auch im Luftverkehr zu dem im Exekutivausschuß festgesetzten Termin in Kraft gesetzt. 2

Die Vertragsparteien unterrichten sich in der Vorbereitungsphase vom 22. Dezember 1994 bis 26. März 1995 über die Vorkehrungen, die getroffen werden.

2. Kanalisation der Verkehrsströme auf Flughäfen

Probelaufe haben gezeigt, daß die Anwendung der Schengener Kontrollbestimmungen besonders gegenüber Drittausländern zu einer erheblichen Erhöhung der Abfertigungsdauer führt und längere Wartezeiten hervorruft. Um wenigstens die kontrollbedingten Verweilzeiten der gemeinschaftsrechtlich Begünstigten in einem erträglichen Rahmen zu halten, muß für diese Fälle in verstärktem Maße auf eine Beschleunigung des Kontrolldurchlaufs gedrungen werden.

?? Diese Regelung geht davon aus, daß der Inkraftsetzungsbeschluß am 22. Dezember 1994 gefaßt wird und bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens eine Vorlaufrfrist von 3 Monaten besteht.

Hier bietet sich an, gesonderte Abfertigungspositionen für gemeinschaftsrechtlich Begünstigte vorzusehen, damit dieser Personenkreis, der selbst im Regelfall nur einer Mindestkontrolle zu unterziehen ist, nicht deshalb Verzögerungen erfährt, weil am gleichen Schalter Drittausländer eingehend und damit zeitaufwendiger überprüft werden. Erfahrungen belegen, daß die Passagiere sich allerdings nur dann ordnungsgemäß in die jeweiligen Abfertigungsspuren einreihen, wenn diese allgemein verständlich gekennzeichnet sind. Dabei ist die Befolgung der Hinweise um so eher zu erwarten, je einheitlicher die Ausschilderung gestaltet ist. Angestrebt werden muß eine abgestimmte Praxis innerhalb der Schengener Staatengemeinschaft.

Für gemeinschaftsrechtlich Begünstigte sollen daher gesonderte Kontrollpositionen mit einer in allen Schengener Staaten einheitlichen Mindestbeschriftung unter Verwendung des Emblems der Europäischen Union mit dem Zusatz EU im Sternkreis eingerichtet werden. Die Kontrollstellen für Drittausländer werden mit dem Hinweis "Non-EU-Nationals" beschriftet. In den Staaten romanischer Sprache lauten die Kürzel "UE" bzw. "Non-UE".

3. Heranführung der Kontrollintensität im Zivilluftverkehr an den Schengener Standard

Für die Kontrolle auf Flughäfen als Außengrenzen gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Überprüfung von Reisenden etwa an Straßenübergängen. Im Unterschied zu den dortigen Gegebenheiten spielt jedoch im Luftverkehr die Zeitkomponente - namentlich im Hinblick auf Anschlußverbindungen - eine besondere Rolle.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Kontrollintensität und Zeitelement gilt es möglichst so aufzulösen, daß den beiderseitigen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. Im Zweifel gebührt aber dem Sicherheitserfordernis Vorrang.

Die Dauer des gesamten Abfertigungsvorgangs hängt außer vom Umfang der grenzpolizeilichen Aktivitäten von einer Reihe weiterer Faktoren ab, wie zum Beispiel dem Passagieraufkommen, der Reisendenzusammensetzung, den jeweiligen baulichen Strukturen und sonstigen Aspekten. Die Verhältnisse variieren von Flughafen zu Flughafen. Untersuchungen der IATA haben ergeben, daß die Überschreitung einer durchschnittlichen reinen Kontrollzeit von

40 Sek. je Fluggast zu beträchtlichen Störungen des Betriebsablaufs führt. Tests unter Zugrundelegung des Schengener Kontrollstandards haben dies bestätigt. Die Probleme können wegen der begrenzten Raum- und Unterbringungskapazitäten auch durch Personalverstärkungen nicht von heute auf morgen entscheidend behoben werden.

Deswegen müssen für Flughäfen neben Aufstockungen im Personalbereich spezielle Verfahren entwickelt werden, die dazu beitragen, daß das Schengener Überprüfungs-niveau eingehalten wird, und dies mit einer Kontrolldauer, die den Zeitansätzen anderer beteiligter Systeme, wie etwa des internationalen Luftverkehrs, grundsätzlich nicht diametral zuwiderläuft.

Zu unterscheiden ist zwischen kurz- oder mittelfristig realisierbaren Maßnahmen organisatorischer und taktischer Art und solchen, die auf einer komplexen Technik basieren und daher zu ihrer Verwirklichung eine längere Zeit beanspruchen.

Die Vertragsparteien werden die folgenden Punkte auf ihre Zweckmäßigkeit im einzelnen überprüfen :

3.1 Organisatorische und taktische Methoden

Schritte dieser Kategorie sollen der Rationalisierung und Beschleunigung des Kontrollvorgangs - ohne Sicherheitsverluste - dienen.

- Die Einrichtung einer zweiten Abfertigungslinie würde es dem Personal in den Kontrollkabinen ermöglichen, schwierig gelagerte Fälle an Entlastungskräfte abzugeben und dadurch den zügigen Passagierfluß aufrecht zu erhalten.
- Nach der Entscheidung der Minister und Staatssekretäre vom 06. November 1992 sind die Außengrenzkontrollen dann wirksam im Sinne der Schengener Vorgaben, wenn sie in ihrem Intensitätsgrad der Risiko- und Gefährdungslage in den Drittländern entsprechen. Die Schengener Vertragsstaaten informieren sich untereinander über die Handhabung in der Praxis.

Die Vertragsparteien wollen zu diesem Zweck durch ihre Sicherheitsbehörden in Kürze Erhebungen über die von Drittstaaten ausgehenden Risiko- und Gefährdungseinwirkungen vornehmen lassen.

- Ein Mittel zur Beschleunigung der Abfertigung namentlich durch Vermehrung der Kontrollpositionen bei gleichzeitiger Personaleinsparung stellt die automatisierte Grenzkontrolle dar. Es handelt sich um eine maschinelle Überprüfung durch elektronisches Lesen eines Grenzübertrittsdokuments oder einer eigens ausgegebenen Chipkarte. Verbesserungseffekte ergeben sich vor allem durch die Installierung einer Vielzahl solcher Einrichtungen, die keinen großen Raumbedarf erfordern und im Vergleich zu einer mit Personal besetzten Kontrollstelle wesentlich kostengünstiger betrieben werden können.

Mit einem solchen Verfahren lassen sich alle Einreisevoraussetzungen sowohl durch den EDV-gestützten Rückgriff auf die Fahndungsdateien wie durch Feststellungen vor Erteilung der Nutzungsberechtigung und Wiederholungsschecks umfassend und aktuell abklären. Zudem wären gegebenenfalls ergänzende Kontrollen durch Beamte der Grenzbehörden jederzeit möglich.

3.2 Advanced-Passenger-Information-System

Zur Heranführung der Intensität der Kontrolle des Luftverkehrs an die Schengener Normen müssen neue Wege beschritten werden. Da die Spielräume für wesentliche Kontrollverlängerungen nach Ankunft der Flugzeuge nicht beliebig erweiterungsfähig sind, muß dazu übergangen werden, antizipierte Überprüfungen der Reisenden vor dem Eintreffen der Maschinen vorzunehmen. Solche Verfahren werden zum Teil in der internationalen Luftfahrt bereits praktiziert und so abgewickelt, daß die Passagierdaten elektronisch nach dem Start des Flugzeuges zum Zielflughafen übermittelt werden, wo die Grenzbehörden sofort mit dem Abgleich anhand ihrer Informations- und Fahndungsbestände beginnen können und hierfür im Regelfall ausreichend Zeit haben.

3.3 Pre-Flight-Inspections

Eine andere Möglichkeit zu einer vorgezogenen Überprüfung von Fluggästen bietet das "Pre-Flight-Inspection" - Verfahren bei Flügen aus Drittländern. Dabei können Kontrollbeamte des Bestimmungsstaates im Ausgangsflughafen

auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages Kontrollen durchführen, um festzustellen, ob die Passagiere Voraussetzungen für die Einreise in den vorgesehenen Schengen-Staat erfüllen und den Flug antreten dürfen. Es handelt sich daher um eine Maßnahme, welche die Einreisekontrolle auf dem Zielflughafen ergänzt, sie aber nicht ersetzt.

4. Besonderheiten für Landeplätze

Auf Landeplätzen, die nach dem jeweiligen nationalen Recht nicht den Status eines Verkehrsflughafens haben, jedoch für internationale Flüge amtlich freigegeben sind, unterliegen Passagiere von Drittlandsflügen der Personenkontrolle (Teil II, Nr. 3.3.3. des Schengener Handbuchs).

Zur Vermeidung von Gefahren muß eine Überprüfung von Reisenden solcher Flüge erfolgen, bei denen nicht zweifelsfrei feststellbar ist, ob sie ausschließlich von und nach dem Gebiet der Vertragsparteien ohne Landung auf dem Gebiet eines Drittstaates stattgefunden haben.

Wenn der Umfang des Luftverkehrs dies nicht gebietet, braucht auf Landeplätzen nicht ständig Kontrollpersonal vorgehalten zu werden, sofern gewährleistet ist, daß die Kräfte im Bedarfsfall rechtzeitig herangeführt werden können. Der Landeplatzbetreiber soll verpflichtet sein, die zuständigen Grenzpolizeibehörden über An- und Abflug eines Flugzeuges im Drittlandsflugverkehr frühzeitig zu unterrichten. Die Verwendung von Hilfspolizeibeamten ist gestattet, sofern das nationale Recht dies vorsieht.

Angesichts des allgemein nur sporadischen Flugbetriebs kann bei Landeplätzen grundsätzlich auf Einrichtungen für eine physische Trennung zwischen Fluggästen von innerschengener Flügen und Drittlandsflügen verzichtet werden.

Das Gemeinsame Handbuch wird um entsprechende Vorschriften für Landeplätze ergänzt.
