EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

25.6.2008

ARBEITSPAPIER

Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX und des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Javier Moreno Sánchez

I. EINLEITUNG:

Die durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates errichtete Agentur FRONTEX, die ihre Tätigkeit im Oktober 2005 aufnahm, hat das Ziel, den integrierten Schutz der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zu verbessern. Im Haager Programm war eine politische Evaluierung bis Ende 2007 vorgesehen, die Gegenstand der Kommissionsmitteilung KOM(2008)67 endg. ist.

II. EVALUIERUNG 2005/2007

1. Die Agentur FRONTEX nimmt ihre Tätigkeit vorrangig im Rahmen der **Koordinierung der operativen Zusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten **auf dem Gebiet des Schutzes der Außengrenzen** wahr.

   2006 und 2007 hat sie bereits 28 gemeinsame Aktionen - neun an den Seegrenzen, zwölf an den Landgrenzen, sieben auf Flughäfen - durchgeführt, zu denen zehn Pilotprojekte hinzuzurechnen sind, die ergänzend zu diesen Operationen stattfanden.

   Die Beteiligung der Mitgliedstaaten gestaltete sich unterschiedlich: Im Schnitt beteiligten sich sieben Mitgliedstaaten an den Aktionen an Seegrenzen, neun an denen an Landgrenzen und elf an denen auf Flughäfen. Die Kosten für die Aktionen an Seegrenzen sind (wegen der eingesetzten technischen Mittel) erheblich höher – im Durchschnitt 2,7 Millionen Euro – als die für die Aktionen an Landgrenzen und auf Flughäfen (schätzungsweise 83 000 bzw. 194 000 Euro).

   Sie alle bewirken jedoch einen vorteilhaften Austausch von bewährten Praktiken und Informationen sowie die Intensivierung der täglichen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden. Innerhalb von zwei Jahren wurden über 53 000 Personen an den Grenzen aufgegriffen oder an der Einreise gehindert, mehr als 2 900 falsche Reisedokumente wurden entdeckt und 58 Schleuser festgenommen.

   Auf dem Gebiet der sonstigen wichtigen Initiativen sei auf die Errichtung des Europäischen Patrouillennetzes (Mai 2007) hingewiesen, dessen Patrouillen in Gebieten nahe der Küsten der beteiligten Mitgliedstaaten operieren, sowie auf das Zentralregister der verfügbaren technischen Ausrüstungsgegenstände (*CRATE*) für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen: Es enthält derzeit Daten zu über 100 Schiffen, ca. 20 Flugzeugen und 25 Hubschraubern, mehreren Hundert Grenzkontrollgeräten (mobile Radareinheiten, Fahrzeuge, Wärmebildgeräte und mobile Detektoren usw.) und stellt ein Verzeichnis der Ausrüstungen dar, die für den Einsatz bei gemeinsamen Aktionen infrage kommen.

   In strategischer Hinsicht kommt der operativen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den südlichen Seegrenzen nach den bisherigen Erfahrungen eine äußerst dringliche Priorität zu. Das Problem dabei ist, dass diese Aktionen am kostspieligsten und ressourcenintensivsten sind. FRONTEX verfügt jedoch für 2008 über einen Haushalt in Höhe von 70 Millionen Euro, d. h. den Gegenwert von zwei Dutzend Aktionen an den Seegrenzen.

***Fragen**:*

- *Soll die Einrichtung von regionalen Fachaußenstellen der Agentur in denjenigen der Mitgliedstaaten befürwortet werden, die ständigem Druck durch die illegale Einwanderung ausgesetzt sind? Oder sollte vielmehr systematischer von ständigen Missionen Gebrauch gemacht werden?*

- *Soll auf den Grundsatz der verbindlichen Solidarität der Mitgliedstaaten verwiesen werden, um die bedingungslose Verfügbarkeit der in CRATE erfassten Ausrüstungsgegenstände zu ermöglichen?*

2. FRONTEX kann **die Mitgliedstaaten auch in Situationen unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Hilfe an den Außengrenzen** und den **Einsatz von Soforteinsatzteams erfordern**.

   Das am 20. August 2007 in Kraft getretene und vom Europäischen Parlament in erster Lesung gebilligte *RABIT*-System sieht nämlich eine *„Schnelleingreifkapazität"* zur Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen für jeden in Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaat vor. Der zu diesem Zweck gebildete Pool für den Soforteinsatz an den Außengrenzen umfasst zwischen 500 und 600 Grenzschutzbeamte; eine Übung wurde im Herbst 2007 durchgeführt.

   ***Fragen**:*

   - *Bisher hat noch kein Mitgliedstaat einen solchen Einsatz angefordert: warum nicht?*

   - *Wäre es angebracht, dass FRONTEX vorsorglich die Beschaffung seiner Ausrüstungsgegenstände – die von den Soforteinsatzteams verwendet werden – übernimmt, um in Notsituationen ihre Verfügbarkeit innerhalb kürzester Zeit zu gewährleisten?*

3. FRONTEX leistet **Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten** einschließlich der **Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen**.

   An den 97 Ausbildungsmaßnahmen der Agentur FRONTEX nahmen 1 341 Personen teil. Ziel: Harmonisierung der Ausbildung der Grenzschutzbeamten überall in Europa.

   ***Frage**: Die Vorgehensweise hat sich als sehr erfolgreich erwiesen und sollte daher unter Beachtung des Schengen-Besitzstands (und im Einklang mit ihm) ausgebaut werden. Sollte die Ausbildung aber nicht die Ausbildung des Personals der Drittstaaten umfassen, die ebenfalls mit FRONTEX zusammenarbeiten?*

4. Die Agentur nimmt eigene **Risikoanalysen** vor, die im Rahmen ihrer Tätigkeit eine maßgebliche und bedeutende Rolle spielen: So trug sie im Zuge der zweiten Jahresbewertung (Februar 2007) zur Erstellung des Berichts über die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) und in

Zusammenarbeit mit Europol des Berichts über die Risikorouten der illegalen Einwanderung in den westlichen Balkanstaaten bei.

FRONTEX hat sich zu diesem Zweck 2007 dem *ICONet-Netz* angeschlossen, das den beteiligten Diensten seit 2006 den Austausch von Informationen über illegale Migrationsströme ermöglicht – um Informationen über die Risikoanalysen, die Vorbereitung gemeinsamer Aktionen und die Rückführung auszutauschen; die Agentur nimmt im Übrigen an den *Sitzungen des CIREFI* (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung) teil. Zwischen den Tätigkeiten von CIREFI, *ICONet* und Agentur müssen Synergien und Größenvorteile realisiert werden.

Frage: Sollte FRONTEX die Verwaltung von ICONet und gleichzeitig die Wahrnehmung der Tätigkeit des CIREFI übertragen werden?

5. Die Agentur verfolgt die **für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevante Forschung**.

Diese „*Verfolgung*“ hat schon jetzt in der Durchführung von sechs Projekten und sieben Workshops/Seminaren im Bereich Forschung und Entwicklung ihren Ausdruck gefunden, die zur Ausarbeitung und zur Festlegung des Einreise-/Ausreisesystems (darunter *BIOPASS*) und des Europäischen Grenzüberwachungssystems beigetragen haben; vor allem aber beteiligt sich die Agentur aktiv an den Arbeiten des neuen *Europäischen Sicherheitsforschungs- und Innovationsforums* (ESRIF), in dessen Rahmen eine gesonderte Arbeitsgruppe für Grenzsicherheit eingesetzt worden ist.

***Frage**: Was muss getan werden, um den konkreten Erfordernissen der zuständigen Grenzkontrollbehörden in der Forschung speziell Rechnung zu tragen?*

6. Abschließend ist festzustellen, dass die Agentur im Nachgang zu den Kontroll- und Überwachungsaktionen ermächtigt ist, **den Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen notwendige Unterstützung** zu leisten.

Zwar hat sie bisher bereits zur Durchführung von neun derartigen Aktionen beigetragen, doch müsste sie stärker an der Planung und Organisation dieser gemeinsamen Rückführungsflüge und an der Ermittlung des Bedarfs an diesen Maßnahmen beteiligt werden.

***Frage**: Wie lässt sich der Beitrag von FRONTEX im Rahmen dieser Rückführungsaktionen optimieren?*

III. VORSTELLUNGEN ZUR ENTWICKLUNG AUF LÄNGERE SICHT:

FRONTEX wird ein wesentliches – wenn nicht gar das zentrale – Element der langfristigen Entwicklung der Strategie des integrierten Schutzes der Außengrenzen der Union darstellen. Durch ein schrittweises Vorgehen und eine nach und nach stattfindende Stärkung der Kapazitäten dieser Agentur kann sie zweifellos einen besonderen Beitrag zum Nutzen des gesamten Schengen-Systems leisten, vor allem

im Rahmen der **Maßnahmen, die Gegenstand der Zusammenarbeit mit Drittländern sind**, indem sie Kohärenz zwischen ihrer Tätigkeit und dem allgemeinen Rahmen der Außenpolitik sicherstellt.

***Frage**: Wie kann man angesichts des begrenzten Charakters ihres Mandats in einem zweiten Schritt die Durchführung von Pilotprojekten ermöglichen, deren Begünstigte Drittstaaten wären?*

Es wurden bereits Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden Russlands, der Ukraine und der Schweiz vereinbart, die ausgezeichnete Ergebnisse erbracht haben, und über eine ganze Reihe weiterer wird derzeit verhandelt. Als notwendig wird die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der Agentur FRONTEX und den Ländern mit Aussicht auf Beitritt zur Union sowie den Drittländern, die im Rahmen der gemeinsamen Aktionen und der Risikoanalysen der Agentur als problematisch beurteilt worden sind, betrachtet. Es gibt jedoch nach wie vor ablehnend eingestellte Länder, und dabei handelt es sich nicht um die unbedeutendsten.

***Frage**: Wie lässt sich die Zusammenarbeit mit Drittländern verbessern, wenn sie sich als unzureichend erweist oder gar nicht erst stattfindet?*

In Bezug auf die **Maßnahmen an den Außengrenzen** verfolgt FRONTEX parallel dazu seine Vorstellung vom Konzept einer „*einzigen Anlaufstelle"*, das die Zoll- und Grenzkontrollbehörden zusammenfassen soll, ohne dass deshalb darauf verzichtet wird, bewährte Vorgehensweisen auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Organen oder im Rahmen der erfolgreichsten Pilotprojekte zu ermitteln.

Wesentlicher Bestandteil des Beitrags der Agentur wird ihre Beteiligung an der Entwicklung von **EUROSUR** (gemäß Beschluss des Rates vom 14. und 15. Dezember 2006) sein, das auf die südlichen und östlichen Außengrenzen der Union ausgerichtet ist und dessen Hauptpriorität die Integration aller Meeresüberwachungssysteme sein muss, um die ihm übertragenen Aufgaben optimal zu erfüllen: *Verringerung der Zahl der illegalen Einwanderer,* denen es gelingt, auf das Gebiet der EU zu gelangen, Stärkung der inneren Sicherheit insgesamt durch einen Beitrag zur *Bekämpfung und Zerschlagung der grenzüberschreitenden Kriminalität* und *Stärkung der Such- und Rettungskapazitäten,* um mehr Menschenleben zu retten (in allen drei Fällen setzt erfolgreiches Handeln des EUROSUR die volle Einbeziehung der betroffenen Drittländer voraus, vor allem der Länder am Südrand des Mittelmeers, wo der Schwerpunkt des Migrationsdrucks in Richtung Europäische Union liegt).

Die größte Herausforderung besteht in der Tat darin, die vorhandenen Überwachungsinfrastrukturen besser zu koordinieren und ihren gegenwärtigen Abdeckungsbereich auszuweiten, der sich derzeit nur auf einen Teil der Gebiete erstreckt, in denen Maßnahmen durchgeführt werden müssen, um eine vollständige Kenntnis der Lage in Echtzeit zu erlangen und die Reaktionsfähigkeit der Verfolgungs- bzw. Unterstützungsbehörden zu steigern.

Fragen:

- *Wie lassen sich die Angleichung der nationalen Überwachungssysteme und ihre Vernetzung ohne Verzug in Angriff nehmen?*

- *Müssten nicht im Interesse der Vervollkommnung und Erneuerung der Überwachungsinstrumente umgehend Forschung und Entwicklung zur Durchsetzung gemeinsamer Anwendungen Vorrang erhalten?*

- *Wen kann man mit der Schaffung eines gemeinsamen Umfelds der Informationsweitergabe zwischen den zuständigen nationalen Behörden betrauen, um die Erhebung, die Analyse und die Verbreitung dieser sensiblen Daten zu optimieren?*

Es hat ganz den Anschein, als ob sich FRONTEX wie auch EUROSUR als die Einrichtungen erweisen, die unerlässliche **operative** S**olidarität** zwischen den Mitgliedstaaten durchsetzen, dank der, wenn sie nur aktiv zum Ausdruck gebracht wird, die Ressourcen an den Abschnitten der Außengrenzen zur Verfügung gestellt werden können, an denen der dringendste Bedarf besteht.

Was die Frage der Bildung **einer vollwertigen Europäischen Grenzschutztruppe** betrifft**,** so kann diese erst entschieden werden, wenn die ersten Lehren aus der Arbeit der Agentur gezogen worden sind, denn so legitim die Fragen der Verbesserung des derzeitigen Systems der Ressourcenzuweisung an die betroffenen Bereiche und das Bemühen um höchste Rentabilität der gegenwärtigen Mechanismen auch sein mögen, so dürfen sie doch nicht darüber hinwegtäuschen - ganz zu schweigen von der eminent politischen Dimension einer solchen Maßnahme -, dass den Mitgliedstaaten der Union bereits über 450.000 Grenzschutzbeamte zur Verfügung stehen.