EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2157(INI)

18.9.2008

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)
(2008/2157(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Javier Moreno Sánchez

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu der Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)
(2008/2157(INI))

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX“ (KOM(2008)0067),

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)“(KOM(2008)0068),

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ (KOM(2008)0069),

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union[1],

– unter Hinweis auf den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, der am 7. Juli 2008 in Paris von den 27 Mitgliedstaaten gebilligt wurde und auf der nächsten Tagung des Europäischen Rates im Oktober 2008 angenommen werden soll,

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Tagung vom 15./16. Dezember 2005) zum „Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum“, der auch in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes nach der Tagung des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006 wiederzufinden ist,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke[2],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. September 2007 zu den politischen Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen[3],

– gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,

[1] ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.
[2] ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30.
[3] ABl. C 219E vom 28.8.2008, S.223.

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, des Entwicklungsausschusses und des Haushaltsausschusses (A6-0000/2008),

A. in der Erwägung, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und insbesondere die integrierte Verwaltung aller Grenzen der Union im Rahmen eines umfassenden und harmonisierten Herangehens an die Wanderungsbewegungen stattfinden muss, das auch die Steuerung der legalen Einwanderung, die Integration der legalen Einwanderer und die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern beinhalten sollte,

B. in der Erwägung, dass diese Wanderungsbewegungen so lange anhalten werden, wie die Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen der Welt fortbestehen, und dass es daher angebracht ist, die Steuerung der Migrationsströme unter Ausnutzung von Synergieeffekten mit der Entwicklungspolitik und der Politik für die Zusammenarbeit mit Drittländern vorzunehmen,

C. in der Erwägung, dass die Überwachung der Außengrenzen der Union ein dynamisches Element im Kampf gegen die illegale Einwanderung darstellt, das von den komplementären repressiven Maßnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Einwanderung, wie der Bekämpfung der Schwarzarbeit – insbesondere durch die Annahme der Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen – und der Bekämpfung der zur organisierten Kriminalität gehörenden Schleusernetze, begleitet werden muss,

D. in der Erwägung, dass jeder Mitgliedstaat für die Kontrolle seines Teils der Grenze zuständig ist, der Migrationsdruck auf die Ost- und Südgrenzen der Europäischen Union es jedoch erforderlich macht, unter den Mitgliedstaaten einen Geist der Mitverantwortung und verbindlichen Solidarität zu entwickeln und zu organisieren, damit die Bündelung der mobilisierbaren materiellen und personellen Ressourcen zur Bekämpfung dieses Phänomens erleichtert wird,

E. in der Erwägung, dass die ersten quantifizierbaren Ergebnisse der Agentur FRONTEX seit ihrer Arbeitsaufnahme im Oktober 2005 sowie die notwendige Festlegung einer in diesem Stadium ihrer Entwicklung unumgänglich gewordenen mittel- und langfristigen Strategie mit Befriedigung zur Kenntnis genommen werden sollten,

F. in der Erwägung, dass im Rahmen dieser Strategie die Gelegenheit ergriffen werden sollte, die Tragfähigkeit des Grundsatzes der „*verbindlichen Solidarität*“ zwischen den Mitgliedstaaten zu prüfen – ein Grundsatz, der bereits im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke[1] (RABIT-System), mit dem im Dringlichkeitsfall die Schnelleingreifkapazitäten der Union koordiniert werden, herangezogen wurde –, um die geeignete Vorgehensweise zu wählen, mit der das für ein wirksames Handeln der Agentur notwendige bedingungslose Zurverfügungstellen materieller Ressourcen, die im Zentralregister der technischen Ausrüstungsgegenstände (CRATE – Centralised Record of Available Technical Equipment) erfasst sind, und personeller Ressourcen gewährleistet werden kann,

[1] ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30.

G. in der Erwägung, dass alle von der Agentur durchgeführten Maßnahmen unter allen Umständen den Normen des Völkerrechts, und im Besonderen jenen, die sich auf die Menschenrechte, die Würde des Menschen, die Flüchtlinge und insbesondere auf das Asylrecht und den Grundsatz der Nichtzurückweisung beziehen, entsprechen müssen,

H. in der Erwägung, dass die Agentur bei all ihren Handlungen die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen und Mittel im Hinblick auf besonders schutzbedürftige Personen, auf Frauen und Kinder und insbesondere auf unbegleitete Minderjährige und behinderte Menschen ergreifen muss,

I. in der Erwägung, dass die humanitäre Dimension des Handelns der FRONTEX durch höchstmögliche Rechtssicherheit gefestigt werden muss, und zwar sowohl im Rahmen der von ihr durchzuführenden Rettungseinsätze als auch im Rahmen der Rückführungsaktionen, an denen sie möglicherweise beteiligt sein wird,

J. in der Erwägung, dass die Fortbildungsmaßnahmen für die an den Tätigkeiten der Agentur beteiligten Fachkräfte angesichts ihres Erfolges fortgesetzt, vor allem jedoch auf das Personal der Drittstaaten, die täglich mit der Agentur zusammenarbeiten müssen, ausgeweitet werden sollten,

1. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Migrationsproblematik im Rahmen eines Gesamtansatzes zu betrachten, bei dem verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen der Union, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Rückführung illegaler Einwanderer in ihr Herkunftsland, die Bekämpfung der Schwarzarbeit und des Menschenhandels, aber auch die Steuerung der legalen Einwanderung und Maßnahmen zur Förderung der Integration der legalen Einwanderer, die Stärkung einer umfassenden Partnerschaft mit den Drittstaaten zur Förderung einer positiven Beziehung zwischen Migration und Entwicklung sowie das Betreiben einer homogenen Asylpolitik auf gemeinschaftlicher Ebene mit der gleichen Energie vorangetrieben werden;

2. weist nachdrücklich darauf hin, dass man sich der absoluten Notwendigkeit bewusst werden sollte, dass die FRONTEX sich sowohl für ihre punktuellen Einsätze als auch für ihre ständigen Missionen darauf verlassen können muss, dass die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich verfügbar sind;

3. drängt deshalb die Mitgliedstaaten, so schnell wie möglich ein System „unwiderruflicher und verbindlicher Solidarität“ zu formalisieren, damit die FRONTEX bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer Missionen nicht weiterhin im Unklaren bleibt über den genauen Umfang der Mittel, mit denen sie in Echtzeit rechnen kann;

4. fordert, dass in allen Gebieten mit hohem Risiko, und insbesondere an den Seegrenzen, ständige gemeinsame Wachpatrouillen, die das ganze Jahr über einsatzbereit sind, geschaffen werden;

5. empfiehlt den Mitgliedstaaten, sich baldmöglichst dazu zu verpflichten, diesen Grundsatz der Solidarität in die Tat umzusetzen, indem sie insbesondere die materiellen Mittel, die sie der Agentur jeweils zur Verfügung stellen, erhöhen und indem sie – auf praktischem Gebiet – die Agentur der uneingeschränkten Verfügbarkeit dieser Mittel versichern;

6. legt der FRONTEX nahe, dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht zu übermitteln, aus dem vor allem der tatsächliche Gebrauch und die wirkliche Verfügbarkeit der in der Datenbank CRATE erfassten Ausrüstungsgegenstände genau hervorgehen, und gegebenenfalls besonders auf die aufgetretenen Schwierigkeiten hinzuweisen;

7. empfiehlt den Mitgliedstaaten, im Falle einer anhaltenden unzureichenden Verfügbarkeit von Mitteln eine rasche Änderung der Größenordnung des FRONTEX-Haushalts vorzusehen, damit die FRONTEX das für die Durchführung ihrer Missionen benötigte Material selbst leihen oder kaufen kann;

8. erinnert daran, dass das Europäische Parlament als Haushaltsbehörde seit der Errichtung der FRONTEX deren Haushaltsmittel bereits erhöht hat und auf die korrekte Ausführung dieses Haushalts sowie auf dessen Anpassung an die Entwicklung der Aufgabenbereiche der FRONTEX achten wird;

9. begrüßt die großen Anstrengungen, die von fast allen Drittstaaten, mit denen die FRONTEX tagtäglich kooperieren muss, im Bereich der Zusammenarbeit unternommen worden sind und die zu äußerst positiven Ergebnissen wie jenen auf den Kanarischen Inseln geführt haben;

10. drängt dagegen diejenigen Drittstaaten, deren Zusammenarbeit unzureichend oder nicht vorhanden ist, die größtmöglichen Anstrengungen zu unternehmen, um der Agentur die Arbeit zu erleichtern, insbesondere indem sie eine wirksamere Zusammenarbeit ihrer Dienststellen auf dem Gebiet der Prävention gewährleisten;

11. legt den Mitgliedstaaten nahe, eine Überprüfung des Mandats der FRONTEX zuzulassen, um die Rechtslücken, die die Arbeit der FRONTEX beeinträchtigen könnten, zu schließen, indem insbesondere die genauen Bedingungen für ihre Seenotrettungseinsätze und für ihre Beteiligung an Rückführungsmaßnahmen aufgenommen werden sowie die Möglichkeit für Drittstaaten, insbesondere durch Pilotprojekte, von denen sie profitieren würden, auf die Ausrüstung der FRONTEX zurückzugreifen;

12. ist der Ansicht, dass der so erweiterte Aufgabenbereich der FRONTEX sowie ihr kontinuierlicher Beitrag zum täglichen Kampf gegen die illegale Einwanderung eine strukturelle Entwicklung ihrer logistischen und administrativen Kapazitäten unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips rechtfertigen könnte;

13. ist insbesondere der Auffassung, dass das angeschlagene Tempo und die eingesetzten Mittel zwar noch nicht die Schaffung mehrerer dezentralisierter Agenturen rechtfertigten, dass aber bereits heute die Schaffung zweier unterschiedlicher Außenstellen – einer, welche die Tätigkeiten an den Landgrenzen und einer anderen, welche die Maßnahmen auf See koordinieren würde – ins Auge gefasst werden könnte;

14. weist nachdrücklich darauf hin, dass es notwendig ist, die Fortbildungsmaßnahmen für das an den Einsätzen der Agentur beteiligte Personal fortzusetzen – insbesondere in den Bereichen Seerecht, Asylrecht und Grundrechte –, und dass diese Maßnahmen auch dem Personal der betreffenden Drittstaaten zugute kommen müssen, sobald das Mandat der Agentur erweitert worden ist; ermutigt die FRONTEX deshalb, mit anderen Institutionen

wie der Internationalen Organisation für Migration, der Grundrechteagentur und dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten;

15. begrüßt die Überlegungen des Rates zur Errichtung des Systems EUROSUR, mit dem die optimale Nutzung aller Überwachungsvorrichtungen gewährleistet werden soll, und zwar hauptsächlich dadurch, dass ihr gegenwärtiger Abdeckungsbereich, der sich nur auf einen Teil der Gebiete erstreckt, in denen Maßnahmen durchgeführt werden müssen, ausgeweitet wird;

16. besteht deshalb darauf, dass die nationalen Überwachungssysteme und ihre Vernetzung unverzüglich auf den neuesten Stand gebracht werden und dass mit der Zusammenlegung der zur Verfügung stehenden Instrumente, und insbesondere mit der Verwaltung des Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (ICONET) sowie mit der Wiederaufnahme der Tätigkeiten des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI), aus Kohärenzgründen die FRONTEX betraut wird; betont desgleichen die Notwendigkeit, Fortschritte bei der Zusammenarbeit der Agentur auf dem Gebiet der Risikoanalyse mit anderen Agenturen der Europäischen Union sowie mit anderen internationalen Einrichtungen und mit den Grenzkontrollbehörden von Drittstaaten zu erzielen;

17. empfiehlt den Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die konkreten Erfordernisse der Grenzkontrollbehörden in der Forschung besonders berücksichtigt werden;

18. weist nachdrücklich darauf hin, wie wichtig es ist, dem umfassenden System für das Management der EU-Grenzen die neuen europäischen Systeme, die für die Grenzkontrolle angeboten werden, einzugliedern, nämlich das elektronische Reisegenehmigungssystem (ESTA – Electronic System for Travel Authorization), das Einreise-/Ausreisesystem, „Fast track“ und weitere;

19. legt der FRONTEX nahe, die Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen Umfelds der Informationsweitergabe zwischen den zuständigen nationalen Behörden zu ergreifen, um die Erhebung, die Analyse und die Verbreitung dieser sensiblen Daten zu optimieren; ersucht das Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF – European Security Research and Innovation Forum), seinen Beitrag zur Verwirklichung dieses Ziels zu leisten, indem es bei seinen Arbeiten den gemeinsamen Anwendungen im Bereich der Perfektionierung und Erneuerung der Überwachungsinstrumente Vorrang einräumt;

20. empfiehlt der Agentur, das Europäische Parlament über die mit Drittstaaten unterzeichneten Abkommen zu unterrichten und die Bewertungsberichte über gemeinsame Aktionen zu veröffentlichen;

21. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europarat sowie dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration zu übermitteln.