EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2157(INI)

15.10.2008

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

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG 8

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,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

[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.

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.

BEGRÜNDUNG

I. EINLEITUNG

« Je voudrais sourire car je me sens une force de titan. J'ai sauté sur l'Europe. J'ai enjambé des mers et sauté par-dessus des montagnes.

...

Massambalo. Il se souvenait du récit qu'il avait entendu la veille. C'était bien ce même nom, celui du dieu des émigrés qui se lance à travers le continent des ombres pour veiller sur les peuples en souffrance. »

Eldorado, Laurent Gaudé, Actes du Sud

Weder der afrikanische Gott, der in dem wundervollen Roman von Laurent Gaudé erwähnt wird, noch die anderen Götter der Auswanderer können über die immer größer werdende Zahl von Menschen wachen, die auf der Flucht vor dem Elend Meere und Berge überqueren, um ihren Traum zu verwirklichen und Europa zu erreichen. Die Anzahl der auf dem Meer ums Leben Gekommenen und die Bilder der Flüchtlingsboote, die ohne Unterlass an den Südküsten der Union landen, rufen es uns tagtäglich ins Gedächtnis.

Die Götter können all diese verzweifelten Menschen weder vor den tödlichen Risiken schützen, die sie auf dem Weg der Hoffnung eingehen, noch vor den Klauen der organisierten Kriminalität, den Schleusernetzen oder den skrupellosen Arbeitgebern, die sie ausbeuten, nachdem sie auf unserem Kontinent angekommen sind.

Es liegt an uns Menschen, an uns Europäern, dem Einhalt zu gebieten, die illegale Einwanderung zu stoppen. Es muss uns also unser Ziel sein, dass nur diejenigen Einwanderer, die den legalen Weg wählen, es schaffen, das Gebiet der Europäischen Union zu erreichen, und dass danach alle Anstrengungen unternommen werden, um diesen Menschen die Integration in unsere Gesellschaften zu ermöglichen.

Es liegt an uns Europäern, mit den Herkunftsländern so zusammenzuarbeiten, dass die Einwanderung zu einem Faktor der Entwicklung für diese Länder, für unsere Aufnahmeländer, doch vor allem für die Einwanderer selbst wird.

Bei dieser umfassenden europäischen Antwort auf die Herausforderung der Einwanderung müssen wir eine undankbare, doch unvermeidliche Aufgabe bewältigen, nämlich die Verwaltung des Schutzes der Grenzen, und zwar aller Außengrenzen der Union.

Diese Antwort ist nur ein Aspekt einer umfassenden Politik, welche die Union entwickeln muss und deren wichtigste Elemente in den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl eingegangen sind.

So sieht also der Kontext aus für den vom Berichterstatter vorgelegten Entwurf eines Initiativberichts, in dem dieser als Antwort auf die entsprechende Mitteilung der Kommission

einen Vorschlag zur Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) skizziert.

Der Berichterstatter hat versucht, den Ergebnissen des bei der öffentlichen Anhörung vom 30 Juni 2008 erfolgten breiten Meinungsaustauschs sowie der Erörterungen im LIBE-Ausschuss, der Kontakte mit Vertretern der Kommission und des Rates, mit nichtstaatlichen Organisationen und selbstverständlich mit den Verantwortlichen der Agentur, insbesondere deren Leiter und stellvertretendem Leiter, Rechnung zu tragen. Die Änderungsanträge der verschiedenen Fraktionen werden die Diskussion und den Bericht noch bereichern.

Schließlich sei angemerkt, dass dieser Bericht parallel zu dem Bericht des Europäischen Parlaments über die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ behandelt werden muss, wenn man ein vollständiges Bild der integrierten Grenzverwaltung erhalten möchte.

II. EVALUIERUNG 2005/2007

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

Sie hat zum Ziel, die integrierte Verwaltung der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zu verbessern und somit gegen die illegale Einwanderung und die Schleusernetze zu kämpfen, dabei jedoch die Würde und die Grundrechte der Einwanderer zu achten, insbesondere deren Recht auf Leben. In diesem Sinne sollte das Europäische Parlament fordern, das Mandat der Agentur zu ändern und die rechtlichen Voraussetzungen für die Seenotrettung zu präzisieren. Die Agentur muss darüber hinaus auch weiterhin die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen ergreifen und die notwendigen Mittel an die Hand bekommen, damit besonders schutzbedürftige Personen, Frauen und Kinder und insbesondere unbegleitete Minderjährige und behinderte Menschen mit Würde und unter Einhaltung der Menschenrechte behandelt werden.

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

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

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. Das Europäische Parlament sollte fordern, dass alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen und nach dem Grundsatz der „verbindlichen Solidarität“, der insbesondere in die Verordnung über Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke Eingang gefunden hat, die notwendigen materiellen und personellen Mittel für ein effizientes Handeln der Agentur zur Verfügung stellen. Sollten sich die Mittel als dauerhaft unzureichend erweisen, müsste die Möglichkeit geprüft werden, den

FRONTEX-Haushalt anzupassen, damit die Agentur ihr Material selbst erwerben oder leihen kann.

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 Grenzen.

Aus strategischer Sicht ist die operative Zusammenarbeit zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den südlichen Seegrenzen nach den bisherigen Erfahrungen eine dringliche Priorität. Deshalb sollte das Europäische Parlament fordern, dass die Möglichkeit geprüft wird, regionale Fachaußenstellen der Agentur in denjenigen Mitgliedstaaten zu errichten, die ständigem Druck durch illegale Einwanderung ausgesetzt sind, und dass in Gebieten mit hohem Risiko systematisch auf ständige Missionen zurückgegriffen wird.

Ferner kann die FRONTEX **die Mitgliedstaaten in Situationen unterstützen, die eine verstärkte operative und technische Hilfe und den Einsatz von Soforteinsatzteams an den Grenzen 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 Grenzen umfasst zwischen 500 und 600 Grenzschutzbeamte; eine Übung wurde im Herbst 2007 durchgeführt.

Die FRONTEX sollte in Erwägung ziehen, die Beschaffung ihrer Ausrüstungsgegenstände – die von den Soforteinsatzteams verwendet werden sollen – als Vorsorgemaßnahme zu betreiben, um zu gewährleisten, dass diese in Notsituationen innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus **leistet** die FRONTEX **den Mitgliedstaaten Unterstützung bei der Ausbildung der nationalen Grenzschutzbeamten**, einschließlich der **Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen.**

An den 97 Ausbildungsmaßnahmen der Agentur FRONTEX nahmen 1 341 Personen teil. Die Maßnahmen hatten die Harmonisierung der Ausbildung der Grenzschutzbeamten überall in Europa zum Ziel.

Die gewählte Vorgehensweise hat sich als sehr erfolgreich erwiesen und sollte daher unter Beachtung des Schengen-Besitzstands (und im Einklang mit diesem) ausgebaut werden. Die Ausbildungsmaßnahmen sollten insbesondere auch dem Personal der Drittstaaten, die mit der FRONTEX zusammenarbeiten, zugute kommen. Auch die Zusammenarbeit mit internationalen Einrichtungen wie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation oder dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sollte ausgebaut werden.

Betont werden muss ferner, dass die Agentur eigene **Risikoanalysen** vornimmt, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten eine entscheidende und transversale 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 zur Erstellung des Berichts über die Risikorouten der illegalen Einwanderung in den westlichen Balkanstaaten bei.

Die FRONTEX hat sich zu diesem Zweck 2007 dem Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (ICONet) 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; sie nimmt im Übrigen auch an den Sitzungen des CIREFI (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung) teil.

Um Synergien nutzen zu können und Skaleneffekte zu erzielen, sollten die verschiedenen zur Verfügung stehenden Tools und Einrichtungen von der FRONTEX verwaltet werden.

Die Agentur verfolgt die **für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevante Forschung.** Diese Aufgabe hat bereits in der Durchführung von sechs Projekten und sieben Workshops/Seminaren im Bereich Forschung und Entwicklung, die zur Ausarbeitung und zur Festlegung des Einreise-/Ausreisesystems (darunter BIOPASS) und des Europäischen Grenzüberwachungssystems beigetragen haben, ihren konkreten Ausdruck gefunden; vor allem aber beteiligt sich die Agentur aktiv an den Arbeiten des neuen Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF), in dessen Rahmen eine gesonderte Arbeitsgruppe für Grenzsicherheit eingesetzt worden ist.

Es geht darum zu gewährleisten, dass den konkreten Erfordernissen der zuständigen Grenzkontrollbehörden in den verschiedenen Forschungstätigkeiten speziell Rechnung getragen wird.

Abschließend ist festzustellen, dass die Agentur im Nachgang zu den Kontroll- und Überwachungsaktionen ermächtigt ist, den **Mitgliedstaaten die bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen notwendige Unterstützung** zu **leisten.** Obwohl sie bereits neun solcher Aktionen mitorganisiert hat, bleiben ihre Rolle sowie die rechtlichen Voraussetzungen im Unklaren und sollten deshalb eindeutig festgelegt werden.

III. VORSTELLUNGEN ZUR LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG

Die 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 progressive Stärkung der Kapazitäten der Agentur kann sie einen echten Mehrwert zum Nutzen des gesamten Schengen-Systems liefern, vor allem im Rahmen der **Maßnahmen, die Gegenstand der Zusammenarbeit mit Drittländern sind**, indem sie die Kohärenz zwischen ihrer Tätigkeit und dem Gesamtrahmen für die Außenbeziehungen gewährleistet.

Es wurden bereits Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden Russlands, der Ukraine und der Schweiz festgelegt, die ausgezeichnete Ergebnisse erbringen, und über eine ganze Reihe weiterer wird derzeit verhandelt.

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

Wesentlicher Bestandteil des Beitrags der Agentur wird ihre Beteiligung an der Entwicklung des **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 Europäischen Union 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 Mittelmeeres, wo der Schwerpunkt des Migrationsdrucks in Richtung Europäische Union liegt).

Die größte Herausforderung besteht darin, die vorhandenen Überwachungsinfrastrukturen besser zu koordinieren und ihren 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- und/oder Unterstützungsbehörden zu steigern. Das Europäische Parlament sollte fordern, dass die Angleichung der nationalen Überwachungssysteme und ihre Vernetzung unverzüglich in Angriff genommen werden. Auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung sollte gemeinsamen Anwendungen im Bereich der Perfektionierung und Erneuerung der Überwachungsinstrumente Vorrang eingeräumt werden.

Schließlich sollte festgelegt werden, wer mit der Schaffung eines gemeinsamen Umfelds der Informationsweitergabe zwischen den zuständigen nationalen Behörden betraut werden soll, um die Erhebung, die Analyse und die Verbreitung dieser sensiblen Daten zu optimieren.

Es zeigt sich, dass sowohl anhand der FRONTEX als auch des EUROSUR deutlich werden wird, dass **operative Solidarität** zwischen den Mitgliedstaaten unerlässlich ist und dass nur dann, wenn diese Solidarität auch aktiv zum Ausdruck gebracht wird, die Ressourcen an denjenigen 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.