



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.2.2008
KOM(2008) 67 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX

{SEK(2008) 148}

{SEK(2008) 149}

{SEK(2008) 150}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX

I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004¹ vom 26. Oktober 2004 (nachstehend „FRONTEX-Verordnung“ genannt) errichtet. Die Agentur nahm im Oktober 2005 ihre Tätigkeit auf.
2. Das Ziel der Agentur FRONTEX besteht darin, den integrierten Schutz der Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten zu verbessern, indem sie die Anwendung bestehender und künftiger Maßnahmen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen erleichtert und ihre Wirksamkeit fördert, wobei unter Außengrenzen die Land- und Seegrenzen der Mitgliedstaaten sowie deren Flug- und Seehäfen, auf die die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über das Überschreiten der Außengrenzen durch Personen Anwendung finden, zu verstehen sind.
3. Im Haager Programm von 2004 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, bis Ende 2007 eine politische Evaluierung der Agentur FRONTEX vorzulegen. Im Zuge der Evaluierung sollten die Aufgaben der Agentur überprüft werden; außerdem sollte dazu Stellung genommen werden, ob sich die Agentur mit weiteren Grenzschutzangelegenheiten, einschließlich einer stärkeren Zusammenarbeit mit den Zolldiensten und anderen Behörden, die für Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Waren zuständig sind, befassen sollte. Gemäß dem Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms² sollten auch die Arbeitsweise der Teams aus nationalen Experten und die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Grenzschutztruppe evaluiert werden. Mit der vorliegenden Mitteilung kommt die Kommission diesem Ersuchen nach.
4. Unter Berücksichtigung des kurzen Zeitraums seit Tätigkeitsaufnahme der Agentur bewertet die Kommission die bisher erzielten Ergebnisse in Bezug auf jede der Hauptaufgaben von FRONTEX, die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a bis g der FRONTEX-Verordnung³ genannt sind. Sie wird Empfehlungen für Maßnahmen aussprechen, die kurzfristig im Rahmen des derzeitigen Mandats der Agentur

¹ ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.

² ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1.

³ Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke („RABITS-Verordnung“) (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30).

ergriffen werden können, und eine langfristige Vision der künftigen Entwicklung von FRONTEX darlegen.

Genauere Statistiken über die Tätigkeiten von FRONTEX in den Jahren 2006/2007 enthält ein separater Anhang, dem auch Informationen über die Ziele und Ergebnisse der einzelnen Aktionen und nähere Angaben zu den Auswirkungen der verschiedenen Tätigkeiten der Agentur zu entnehmen sind. Eine Folgenabschätzung liegt der Mitteilung bei.

5. 2008 wird der FRONTEX-Verwaltungsrat eine unabhängige externe Bewertung in Auftrag geben, die gemäß Artikel 33 der FRONTEX-Verordnung durchzuführen ist. Im Rahmen dieser rechtlich vorgeschriebenen unabhängigen technischen Bewertung soll geprüft werden, wie effizient die Agentur ihren Auftrag erfüllt; außerdem sollen der Nutzeffekt der Agentur und ihre Arbeitspraktiken beurteilt und die Standpunkte der beteiligten Kreise auf europäischer und auf nationaler Ebene berücksichtigt werden.

II. EVALUIERUNG: WAS WURDE 2005-2007 ERREICHT?

A. Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen

Gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte

6. Die Agentur hat gemeinsame Aktionen an allen Arten von Grenzen durchgeführt: 2006 und 2007 fünf bzw. vier Aktionen an Seegrenzen, zwei bzw. zehn Aktionen an Landgrenzen, zwei bzw. fünf Aktionen auf Flughäfen und darüber hinaus drei bzw. zwei Aktionen, die mehrere Arten von Grenzen betrafen. In Ergänzung der gemeinsamen Aktionen wurden 2006/2007 insgesamt zehn Pilotprojekte durchgeführt.
7. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an gemeinsamen Aktionen kann von der Entsendung eines Experten bis zur Bereitstellung von Ausrüstungen wie Schiffen und Flugzeugen reichen. Über den gesamten Zeitraum 2006/2007 beteiligten sich im Schnitt sieben Mitgliedstaaten an Aktionen an Seegrenzen, neun an Aktionen an Landgrenzen und elf an Aktionen auf Flughäfen. An den (sieben) Aktionen an Seegrenzen einschließlich Seepatrouillen nahmen jeweils ein bis vier Mitgliedstaaten mit Flugzeugen, Schiffen oder Hubschraubern teil; darüber hinaus stellte der Einsatzmitgliedstaat für jede Aktion bis zu zwei Schiffe bereit.
8. Da Aktionen an Seegrenzen den Einsatz von Ausrüstungen erfordern, sind mit diesen Aktionen erheblich höhere Kosten (im Durchschnitt 2,7 Mio. EUR) als mit Aktionen an Landgrenzen oder auf Flughäfen (83 000 bzw. 194 000 EUR) verbunden.
9. Die Ergebnisse der gemeinsamen Aktionen lassen sich nicht nur anhand quantifizierbarer Faktoren zusammenfassen. Eine positive Wirkung haben unter anderem auch der Austausch von bewährten Praktiken und Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und die intensivere tägliche Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutzbehörden. Allerdings sind die bisher erzielten quantifizierbaren Ergebnisse beeindruckend: Im Zeitraum 2006/2007 wurden während dieser Aktionen über 53 000 Personen an Grenzen aufgegriffen oder an der Einreise gehindert. Mehr

als 2 900 falsche oder gefälschte Reisedokumente wurden entdeckt und 58 Schleuser festgenommen.

Sonstige einschlägige Initiativen

10. Wie der Europäische Rat im Dezember 2006 gefordert hatte, wurde im Mai 2007 das Europäische Patrouillennetz (EPN) ins Leben gerufen. FRONTEX und die betreffenden Mitgliedstaaten (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Malta, Griechenland und Zypern) arbeiten auf regionaler Basis zusammen, wobei Nachbarstaaten bilateral kooperieren. Die Patrouillen beschränkten sich auf Gebiete nahe der Küsten der beteiligten Mitgliedstaaten.
11. Entsprechend der Forderung des Rates vom Oktober 2006 hat die Agentur im Einklang mit Artikel 7 der FRONTEX-Verordnung ein Zentralregister der verfügbaren technischen Ausrüstungsgegenstände (*Central Record of Available Technical Equipment – CRATE*) für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen erstellt. In der CRATE-Datenbank sind derzeit über 100 Schiffe, ca. 20 Flugzeuge, 25 Hubschrauber und mehrere Hundert Grenzkontrollgeräte wie mobile Radareinheiten, Fahrzeuge, Wärmebildgeräte und mobile Detektoren erfasst. Das Register soll zwar in erster Linie im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten genutzt werden, dient aber auch als Ausrüstungsverzeichnis, das bei gemeinsamen Aktionen herangezogen werden kann. Bislang wurden die Ausrüstungsgegenstände für den letztgenannten Zweck eher selten verwendet (einmal wurde von Grenzkontrollgeräten und einmal von einem Flugzeug Gebrauch gemacht).
12. FRONTEX sah sich hohen Erwartungen seitens der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und der breiten Öffentlichkeit gegenüber, die sich eine bessere operative Koordinierung bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den südlichen Seegrenzen erhoffen. Wie die bisherigen Ergebnisse zeigen, sind diese Aktionen die kosten- und ressourcenintensivsten aller operativen Tätigkeiten von FRONTEX. An Aktionen mit Seepatrouillen beteiligen sich die Mitgliedstaaten jedoch im Vergleich zu anderen Arten von Aktionen nur in beschränktem Maße.

Empfehlungen

13. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der von der Haushaltsbehörde vorgenommenen beträchtlichen Aufstockung des FRONTEX-Haushalts für 2008 (insgesamt sind nunmehr 70 Mio. EUR vorgesehen) erachtet die Kommission die folgenden Faktoren als wesentlich für die kurzfristige Entwicklung der operativen Koordinierung:
 - Die Möglichkeiten, die CRATE bietet, und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten müssen voll ausgeschöpft werden, um zu gewährleisten, dass die erforderliche Ausrüstung für Aktionen an Seegrenzen zur Verfügung steht. FRONTEX wird ersucht, den EU-Organen regelmäßig über die tatsächliche Verwendung der Ausrüstung (für Aktionen, die von FRONTEX sowie bilateral von Mitgliedstaaten koordiniert wurden) Bericht zu erstatten, mitzuteilen, inwieweit damit den Erfordernissen Rechnung getragen werden konnte, sowie darüber zu informieren, mit welchem Verfahren die Verfügbarkeit der von den Mitgliedstaaten angebotenen Ausrüstungsgegenstände gewährleistet wird.

FRONTEX könnte außerdem den Nutzen von CRATE durch Erwerb oder Leasen einer eigenen Ausrüstung erhöhen.

- Die FRONTEX-Verordnung sieht vor, dass Fachaußenstellen der Agentur in den Mitgliedstaaten eingerichtet werden können, deren sich die Agentur für die praktische Durchführung von gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten bedienen kann. Angesichts der Entwicklung hin zu permanenten Aktionen und der Weiterentwicklung der Aufgaben der Agentur insgesamt sollte nun sorgfältig geprüft werden, ob solche Fachaußenstellen in den entsprechenden Regionen und/oder in Bezug auf bestimmte Arten von Grenzkontrollen eingerichtet werden sollten, wobei einer Außenstelle für die südlichen Seegrenzen Vorrang einzuräumen wäre.
- FRONTEX sollte untersuchen, wie die gemeinsamen Aktionen und das Europäische Patrouillennetz zusammengeführt werden können, da beide Maßnahmen stärker strukturiert sind und Überschneidungen zwischen ihnen vermieden werden müssen.
- Aufgrund der erheblichen Mittelaufstockung für 2008 wird die Kommission die Mehrjahresplanung für den FRONTEX-Haushalt im noch verbleibenden Zeitraum des derzeitigen Finanzrahmens einer Überprüfung unterziehen und der Haushaltsbehörde gegebenenfalls Vorschläge unterbreiten.

B. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen

14. Die Ausbildungstätigkeiten von FRONTEX ergeben sich aus den Tätigkeiten des früheren Ad-hoc-Zentrums für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten, dessen Aufgaben FRONTEX 2005 vollständig übernommen hatte. Insgesamt wurden 97 Schulungen, Zusammenkünfte und Workshops mit insgesamt 1 341 Teilnehmern organisiert, darunter auch Schulungen für Grenzschutzbeamte und „Ausbildungsmaßnahmen für Ausbilder“. Der gemeinsame zentrale Unterrichtsplan, durch den die Ausbildung der Grenzschutzbeamten europaweit standardisiert werden soll, wird derzeit überprüft. Wenn auch die Auswirkungen der Ausbildungstätigkeiten nur langfristig bewertet werden können, so steht bereits fest, dass sich der für FRONTEX gewählte Ansatz, dem zufolge die Agentur in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den nationalen Akademien für die operative Koordinierung der Ausbildung zuständig ist, als erfolgreich erwiesen hat und daher ausgeweitet werden sollte.

Empfehlungen

15. Im Bereich Ausbildung muss FRONTEX weiterhin in erster Linie dafür Sorge tragen, dass die Grenzschutzbeamten in der Lage sind, den Schengen-Besitzstand, vor allem den Schengener Grenzkodex, ordnungsgemäß und kohärent anzuwenden. Wie jedoch die Erfahrungen im Zusammenhang mit gemeinsamen Aktionen gezeigt haben, werden Grenzschutzbeamte häufig mit Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, oder mit Krisensituationen auf See konfrontiert (siehe Abschnitt II.A). Nach Auffassung der Kommission sollte FRONTEX spezielle Schulungsseminare über die einschlägigen Bestimmungen der europäischen und der

internationalen Asylvorschriften, das Seerecht und die Grundrechte, einschließlich eines Personalaustauschs, organisieren, um einen Beitrag zur uneingeschränkten Einhaltung dieser Normen und zu einem konsequenten Vorgehen in Situationen, die koordinierte Such- und Rettungsmaßnahmen erfordern, zu leisten.

C. Durchführung von Risikoanalysen

16. Im Februar 2007 legte FRONTEX die zweite jährliche Risikobewertung vor. Bis Ende 2007 wurden insgesamt elf bedarfsgerechte Bewertungen vorgelegt, neun weitere sollen Anfang 2008 fertig gestellt werden. FRONTEX hat auch einen Beitrag zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (*Organised Crime Threat Assessment Report – OCTA*) geleistet und zusammen mit Europol einen Bericht über die Risikorouten der illegalen Einwanderung in den westlichen Balkanstaaten vorgelegt. Über diese Bewertungen hinaus, die den Mitgliedstaaten unter anderem helfen sollen, auf neue Bedrohungen zu reagieren und ihre Ressourcen gezielt in bestimmten Grenzabschnitten einzusetzen, spielen Risikoanalysen eine zentrale Rolle bei den meisten Tätigkeiten der Agentur, einschließlich der Planung von einzelnen gemeinsamen Aktionen und Schulungsmaßnahmen. Außerdem spielt FRONTEX aufgrund der Aufgaben, die der Agentur im Rahmen des Außengrenzenfonds übertragen wurden, eine entscheidende Rolle bei der Zuweisung der Finanzmittel für die Mitgliedstaaten.
17. 2007 wurde FRONTEX an das ICONet angeschlossen, um mit den Mitgliedstaaten Informationen im Zusammenhang mit Risikoanalysen, der Vorbereitung gemeinsamer Aktionen und Rückführungsmaßnahmen auszutauschen. Das ICONet wurde mit der Entscheidung 2005/267/EG⁴ des Rates eingerichtet und ist seit 2006 operationell. Es ist ein sicheres web-gestütztes Netz für den Informationsaustausch der Migrationsbehörden über vorschriftswidrige Migration, illegale Einreise und Einwanderung und die Rückführung von Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt.
18. FRONTEX nimmt an den Sitzungen des Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI) teil, dessen Vertreter regelmäßig im Rat zusammenkommen. Das CIREFI unterstützt die Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch über die legale Zuwanderung, bei der Verhinderung der illegalen Einwanderung und des unerlaubten Aufenthalts, der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, der besseren Erkennung falscher oder gefälschter Reisedokumente und der Verbesserung der Rückführungspraxis. Es ergeben sich eindeutig Synergien und Größenvorteile zwischen den Tätigkeiten des CIREFI, des ICONet und den Tätigkeiten der Agentur in Bezug auf die Erhebung, Auswertung und Verbreitung von Informationen zur illegalen Einwanderung.

Empfehlungen

- Gemeinsame Risikoanalysen, die in Zusammenarbeit mit Europol, internationalen Organisationen und relevanten Drittländern (auf der Grundlage der jeweiligen Arbeitsvereinbarungen) erstellt werden, sollten Vorrang genießen; außerdem

⁴ ABl. L 83 vom 1.4.2005, S. 48.

sollten häufiger geografische und/oder themenbezogene gemeinsame Risikoanalysen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Partnern erstellt werden.

- FRONTEX sollte betraut werden mit der Verwaltung des ICONet auf der Grundlage der derzeitigen oder einer anderen technischen Plattform wie dem FRONTEX-Informationssystem; damit sollte auch in höherem Maße sichergestellt werden, dass das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, das ebenfalls an das ICONet angeschlossen ist, besser genutzt wird. Außerdem sollte FRONTEX die Tätigkeiten des CIREFI übernehmen.

D. Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung

19. Bislang hat FRONTEX sechs Projekte und sieben Workshops/Seminare im Bereich Forschung und Entwicklung durchgeführt. Neue Technologien spielen eine entscheidende Rolle bei den Vorschlägen, die die Kommission zusammen mit diesem Bericht in zwei Mitteilungen unterbreitet hat; Gegenstand dieser Vorschläge sind ein Einreise-/Ausreisesystem und Maßnahmen zur Automatisierung der Grenzkontrollen einerseits und ein Europäisches Grenzüberwachungssystem andererseits. Im erstgenannten Fall haben das von FRONTEX durchgeführte Projekt BIOPASS über die Verwendung biometrischer Daten auf Flughäfen und die nationalen Registrierungsprogramme für Reisende wichtige Erkenntnisse geliefert; im letztgenannten Fall wird FRONTEX eine wesentliche Rolle bei der Auswertung der einschlägigen Studien spielen, auf deren Grundlage die zu treffenden konkreten Maßnahmen ausgearbeitet werden.
20. Die Agentur wird sich auch aktiv an den Arbeiten des neuen Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation beteiligen, in dessen Rahmen eine separate Arbeitsgruppe für Grenzsicherheit eingesetzt worden ist.

Empfehlungen

21. Vorrangig muss künftig dafür gesorgt werden, dass den besonderen Belangen der Grenzkontrollbehörden angemessen in der Forschung Rechnung getragen wird. FRONTEX hat die wichtige Aufgabe sicherzustellen, dass die praktischen Bedürfnisse der nationalen Grenzschutzbehörden bei der Festlegung der künftigen Forschungsprioritäten berücksichtigt werden, und diese Behörden durch Veranstaltung von Workshops über die jüngsten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Dazu sollte auch gehören, dass die Agentur Projekte zur operationellen Erprobung neuer Technologien in der Praxis entwickelt, die Anwendbarkeit solcher Technologien und ihre Auswirkungen auf die derzeitigen Verfahren bewertet und mit europäischen Normungsinstituten in Verbindung tritt.

E. Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern, und Einsatz von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke

22. Durch die RABITs-Verordnung, die am 20. August 2007 in Kraft trat, wurden die Bestimmungen der FRONTEX-Gründungsverordnung betreffend die Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern, grundlegend geändert. Die RABITs-

Verordnung sieht „Soforteinsatzteams“ vor, die einem Mitgliedstaat im Bedarfsfall personelle Unterstützung gewähren.

23. Die Vorarbeiten für die Durchführung der Verordnung wurden von FRONTEX kurz nach Verabschiedung der Verordnung abgeschlossen. 500 bis 600 Grenzschutzbeamte bilden den „RABIT-Pool“. Im Herbst 2007 fand eine Übung statt. Bisher hat noch kein Mitgliedstaat die Entsendung eines RABIT-Teams angefordert.

Empfehlungen

24. Der Einsatz eines RABIT-Teams kann mit der technischen Unterstützung gemäß Artikel 8 der FRONTEX-Verordnung kombiniert werden. Die Kommission empfiehlt, dass FRONTEX diese Bestimmung konkreter umsetzt und eine eigene Ausrüstung für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen erwirbt, die von den RABIT-Teams verwendet werden sollte; somit könnte sichergestellt werden, dass Ausrüstungsgegenstände kurzfristig verfügbar sind. Alternativ könnten auch die in dem Zentralregister CRATE aufgelisteten Ausrüstungsgegenstände zu diesem Zweck verwendet werden, allerdings müssten in diesem Fall die entsprechenden Bestimmungen überarbeitet werden, um eine rasche und an keinerlei Bedingungen geknüpfte Verfügbarkeit von Ausrüstungsgegenständen für RABIT-Teams zu gewährleisten.

F. Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen

25. Die Agentur hat bei der Organisation von neun gemeinsamen Rückführungsaktionen Unterstützung gewährt. Sechs weitere Projekte wurden durchgeführt, um Themen wie bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten zu behandeln und regelmäßig den Bedarf an gemeinsamen Rückführungsaktionen zu bestimmen.
26. Die Stärkung der Rolle von FRONTEX bei der Unterstützung gemeinsamer Rückführungsaktionen war Gegenstand einer eingehenden Diskussion während des deutschen Vorsitzes, die dazu führte, dass der Rat im Juni 2007 eine Reihe von Schlussfolgerungen verabschiedete. In diesen Schlussfolgerungen wurden die Mitgliedstaaten unter anderem aufgefordert, FRONTEX an der Planung und Organisation von gemeinsamen Rückführungsflügen zu beteiligen und den Bedarf an gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen zu ermitteln. Dies ist eine Hauptaufgabe von FRONTEX; wie jedoch die bisherigen Ergebnisse zeigen, wurden bei dieser Unterstützung in Bezug auf ihre Häufigkeit und Intensität geringere Fortschritte erzielt als bei der operativen Koordinierung.

Empfehlungen

27. Die Kommission unterstützt die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2007, die eine umfassende Liste kurz- bis mittelfristiger Prioritäten vorsehen, in vollem Umfang. Die in diesem Bericht (siehe Abschnitt II.C) ausgesprochene Empfehlung, dass FRONTEX das ICONet verwalten sollte, wird dazu beitragen, auch in diesem Bereich die Handlungsfähigkeit von FRONTEX zu stärken. Außerdem sollte erwogen werden, den Anwendungsbereich von Artikel 7 der FRONTEX-Verordnung über das Zentralregister CRATE zu überprüfen, der sich

derzeit auf Ausrüstungsgegenstände für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen beschränkt, jedoch auf Ausrüstungen wie Flugzeuge (einschließlich von FRONTEX geleaster Ausrüstungsgegenstände) für gemeinsame Rückführungsaktionen ausgeweitet werden könnte.

III. LANGFRISTIGE VISION

28. FRONTEX wird bei der langfristigen Entwicklung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Union eine zentrale Rolle spielen. Erforderlichenfalls sollten die Aufgaben der Agentur entsprechend dem konkreten Bedarf erweitert werden. Dabei sollte schrittweise vorgegangen und die Verwaltungskapazität von FRONTEX nach und nach gestärkt werden; zudem sollte kontinuierlich bewertet werden, inwieweit die Agentur ihre Aufgaben erfüllt. Im Rahmen einer langfristigen Vision sollte geprüft werden, inwiefern FRONTEX in Bezug auf das integrierte Grenzverwaltungsmodell insgesamt sowie auf seine einzelnen Bestandteile einen Mehrwert bewirken kann, insbesondere bei Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Drittländern und Maßnahmen an den Grenzen. Darüber hinaus wird im Rahmen der integrierten EU-Meerespolitik erwartet, dass FRONTEX einen beträchtlichen Beitrag zu einer effizienteren grenz- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit der an Offshore-Tätigkeiten beteiligten Behörden und EU-Agenturen leistet.
29. Was das integrierte Grenzverwaltungsmodell insgesamt anbelangt, so sollte das Potenzial von FRONTEX zugunsten des gesamten Schengen-Rahmens ausgeschöpft werden. Auch wenn das Fragenspektrum, das der Schengen-Evaluierungsmechanismus abdeckt, über das Mandat von FRONTEX hinausgeht (der Mechanismus erstreckt sich auch auf die Bereiche Visa, polizeiliche Zusammenarbeit und Datenschutz), könnte die Agentur aufgrund ihres unabhängigen Status, des Fachwissens auf dem Gebiet der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen sowie ihrer Tätigkeiten in den Bereichen Ausbildung und Risikoanalyse zweifellos einen Mehrwert in Bezug auf diese Evaluierungen bewirken. Wie im Haager Programm gefordert, wird die Kommission im zweiten Halbjahr 2008 einen Vorschlag für einen ergänzenden Mechanismus zur Bewertung der derzeitigen Schengen-Staaten vorlegen, der konkrete Vorschläge hinsichtlich der etwaigen Rolle von FRONTEX enthalten wird.

A. Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Drittländern

30. In Zusammenarbeit mit Drittländern muss FRONTEX die Kohärenz zwischen den Tätigkeiten der Agentur und dem Gesamtrahmen für die Außenbeziehungen gewährleisten. Das Mandat von FRONTEX in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Drittländern ist insofern begrenzt, als Projekte, die zum Beispiel auf die technische Unterstützung abzielen, nicht von FRONTEX in Drittländern durchgeführt werden können. Es ist zu prüfen, ob FRONTEX die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, Pilotprojekte durchzuführen, bei denen Drittländer die Begünstigten sind. Durch solche Projekte könnten die Auswirkungen der im Rahmen der Arbeitsvereinbarungen eingeleiteten Kooperation erheblich verstärkt werden, wobei in diesen Vereinbarungen genauer festgelegt werden könnte, inwieweit noch Kapazitäten für die Grenzverwaltung in bestimmten Drittländern aufgebaut werden müssen; außerdem könnten die Projekte die im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen gewährte Unterstützung ergänzen. Vor dem Hintergrund

des Vertrags von Lissabon könnten Überlegungen darüber angestellt werden, inwiefern die Agentur an europäischen Grenzkontrollmissionen in Drittländern beteiligt werden könnte.

31. FRONTEX hat Arbeitsvereinbarungen über eine technische Zusammenarbeit mit Grenzschutzbehörden in Russland, der Ukraine und der Schweiz geschlossen. Die Verhandlungen mit Kroatien sind bereits gut vorangekommen. Der Verwaltungsrat hat Mandate zur Aushandlung weiterer Vereinbarungen mit folgenden Ländern erteilt: mit der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, der Türkei, Ägypten, Libyen, Marokko, Mauretanien, dem Senegal, Kap Verde, der Republik Moldau und Georgien. Die Agentur beabsichtigt, kurz- oder mittelfristig Mandate für die anderen westlichen Balkanstaaten, Länder Westafrikas, die USA und Kanada zu beantragen. Kurzfristig sollte vorrangig die Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und den Ländern, denen eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt worden ist, sowie jenen Drittländern intensiviert werden, die im Rahmen der gemeinsamen Aktionen und der von FRONTEX durchgeführten Risikoanalysen als Problemgebiete identifiziert worden sind. Es könnte sondiert werden, ob auf der Grundlage der TACIS-Projekte eine Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und Belarus entwickelt werden kann.

B. Grenzpolitische Maßnahmen

Horizontale Integration

32. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den relevanten Zollbehörden und sonstigen Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten ist ein zentrales Element des integrierten Grenzverwaltungsmodells, in dessen Rahmen Personen und Waren auf der Grundlage ähnlicher Arbeitsmethoden und Risikomanagementansätze kontrolliert werden. Das „Ein-Fenster-Konzept“, das eine vollständige Integration der Tätigkeiten von Grenz- und Zollbehörden vorsieht, sollte unter Berücksichtigung der laufenden Bewertung der künftigen Entwicklung des Zolls weiter untersucht werden.
33. Die Kommission wird eine Studie zur Ermittlung bewährter Praktiken der Mitgliedstaaten bei der dienststellenübergreifenden Zusammenarbeit in Auftrag geben. Zur Förderung der Zusammenarbeit vor Ort könnte im Zuge von Pilotprojekten auf europäischer Ebene genauer geprüft werden, welchen Mehrwert eine bessere Koordinierung der Tätigkeiten dieser Behörden bieten könnte. Die Kommission empfiehlt, dass FRONTEX, die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsame Aktionen unter der Leitung von FRONTEX/der Kommission in Abstimmung mit Kooperationsprojekten der nationalen Zollbehörden durchführen, d. h., es sollten parallel zwei Projekte zur Kontrolle von Personen bzw. zur Kontrolle von Waren zur gleichen Zeit und an denselben Grenzübergangsstellen stattfinden.

Grenzüberwachung – EUROSUR

34. Zusammen mit diesem Evaluierungsbericht legt die Kommission eine Mitteilung vor, die einen Fahrplan für die Entwicklung und Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems enthält. FRONTEX wird entscheidend dazu beitragen, dass ein solches System erfolgreich vorbereitet werden kann; dazu gehört auch, dass ein Netz zur Integration aller Meeresüberwachungssysteme geschaffen wird, wie bereits in dem Berichtsabschnitt über Forschung und Entwicklung erwähnt wurde.

35. In operativerer Hinsicht könnte FRONTEX die Funktion einer zentralen Anlaufstelle für ein verbessertes System zum Austausch operativer Echtzeit-Informationen zwischen den Mitgliedstaaten übernehmen. Außerdem könnte dadurch, dass FRONTEX systematischer und strukturierter Zugang zu Überwachungsinformationen gewährt wird, die Grundlage für die Entwicklung eines „erkenntnisgestützten FRONTEX-Informationssystems“ für die EU-Außengrenzen geschaffen werden.

Operative Koordinierung

36. Es hat sich bereits gezeigt, dass die operative Koordinierung das wichtigste Instrument der Europäischen Union darstellt, um die operative Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und die Ressourcen schwerpunktmäßig den Abschnitten der Außengrenze mit dem größten Bedarf zuzuweisen. Wie in der Folgenabschätzung zum RABIT-Vorschlag bereits festgestellt worden ist, will die Kommission auf die Frage einer voll funktionsfähigen Europäischen Grenzschutztruppe zurückkommen, wenn hinlänglich Erkenntnisse zum Funktionieren der RABIT-Teams gesammelt worden sind. Allerdings liegt es auf der Hand, dass sich im Zusammenhang mit den Seepatrouillen bereits jetzt zwei Fragen stellen, die die Organisation der operativen Koordinierung betreffen.
37. Erstens geht es darum, wie das derzeitige System der Zuweisung von Ressourcen für die betreffenden Grenzabschnitte weiter verbessert werden kann. Die Kommission wird fortwährend genau prüfen, inwiefern den Mitgliedstaaten nach den derzeitigen Verfahren genügend Ausrüstungsgegenstände und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können und inwiefern sich – ausgehend von den Risiken an den Außengrenzen – die Situation einzelner Mitgliedstaaten längerfristig durch den Außengrenzenfonds verbessern lässt.
38. Zweitens muss die Kostenwirksamkeit der derzeitigen Verfahren langfristig überprüft werden, wobei auch beispielsweise die Verwaltungskosten für die Koordinierung der Bereitstellung von Mitteln und Personal auf Ad-hoc-Basis berücksichtigt werden müssen.
39. Weitere praktische Erfahrungen werden in eine langfristige Strategie einfließen, in deren Rahmen erwogen werden muss, inwieweit die Koordinierung der Ressourcen der Mitgliedstaaten durch die Zuweisung von Grenzschutzbeamten und Ausrüstungsgegenständen auf dauerhafter Basis ersetzt werden sollte. Eine derartige Vorgehensweise könnte in Bezug auf die Durchführungsbefugnisse der Mitglieder von RABIT-Teams und der abgestellten Beamten eine Überprüfung des Rechtsrahmens erfordern; außerdem muss eventuell bewertet werden, ob FRONTEX selbst Grenzschutzbeamte beschäftigen sollte und/oder ob die Agentur eine Ausrüstung für permanente Aktionen erwerben und/oder leasen sollte.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

40. Die Kommission ersucht den Rat, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Beitrag von FRONTEX zur Verwaltung insbesondere der südlichen Seegrenzen der Union so bald wie möglich maximiert werden muss, vorrangig eine Diskussion über die kurzfristigen Empfehlungen dieses Berichts einzuleiten. Den Empfehlungen zur Rolle von FRONTEX in Bezug auf EUROSUR sollte unter Zugrundelegung der separaten Mitteilung der Kommission über die Einrichtung eines solchen Systems ebenfalls vorrangig Rechnung getragen werden.
41. Auf dieser Grundlage sollte eine eingehende Diskussion über die längerfristige Strategie der Union hinsichtlich der Rolle von FRONTEX bei der Entwicklung des integrierten Grenzverwaltungsmodells, einschließlich des Mechanismus einer verstärkten Zusammenarbeit mit Drittländern, und bei der Sicherstellung einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme eingeleitet werden.
42. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Diskussionen und der Ergebnisse der unabhängigen Bewertung gemäß Artikel 33 der FRONTEX-Verordnung wird die Kommission erwägen, Legislativvorschläge zur Änderung der FRONTEX-Verordnung vorzulegen. Längerfristig wird sie auch die künftigen Erkenntnisse im Zusammenhang mit den neuen Bestimmungen über die Durchführungsbefugnisse der Mitglieder von RABIT-Teams und der abgestellten Beamten berücksichtigen, um prüfen zu können, ob der allgemeine Rechtsrahmen für die von FRONTEX koordinierten Aktionen überarbeitet werden muss.