



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.2.2008

SEK(2008) 149

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**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

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 67 endgültig}

{SEK(2008) 148}

1. EINLEITUNG

Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der EU-Außengrenzen zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes Kontroll- und Überwachungsniveau gewährleistet; dies ist eine notwendige Voraussetzung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zu diesem Zweck ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften über Standards und Verfahren für die Kontrolle der Außengrenzen vorgesehen.

Für eine wirksame Durchführung der gemeinsamen Vorschriften ist eine verstärkte Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erforderlich. Auf der Grundlage der Erfahrungen der im Rahmen des Rates tätigen Gemeinsamen Fachinstanz „Außengrenzen“ ist daher eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend „FRONTEX“ genannt) als spezielle Fachinstanz zur Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes und der Verwaltung der Außengrenzen errichtet worden.

2. SACHSTAND UND PROBLEME

Im Haager Programm, das der Europäische Rat am 4./5. November 2004 annahm, wurde die Kommission ersucht, dem Rat vor Ende 2007 eine Evaluierung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) vorzulegen.

Vor dem Hintergrund der Gesamtentwicklung der gemeinsamen Grenzpolitik der Gemeinschaft sollte die Evaluierung eine Überprüfung der Aufgaben und des Mandats der Agentur sowie eine Stellungnahme zu der Frage beinhalten, ob sich die Agentur mit weiteren Grenzschutzangelegenheiten befassen sollte, einschließlich einer stärkeren Zusammenarbeit mit den Zolldiensten und anderen Behörden, die für Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Waren zuständig sind.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen die Probleme oder vielmehr die Defizite auf, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt und zum Zwecke der Folgenabschätzung ermittelt werden können; davon wird es vor allem abhängen, ob mit den Maßnahmen die allgemeinen politischen Ziele optimal erreicht werden können: Wächst FRONTEX zu schnell? Werden einige Maßnahmen erfolgreicher durchgeführt als andere? Beteiligen sich die Mitgliedstaaten an den Tätigkeiten der Agentur bzw. sind sie zu einer solchen Beteiligung in der Lage? Sind die Erwartungen und punktuellen Handlungsersuchen schlüssig und realistisch oder bergen sie das Risiko in sich, dass Ad-hoc-Prioritäten die Agentur längerfristig von ihrem Kurs abbringen?

Der Rat und der Europäische Rat haben wiederholt auf Krisensituationen und Probleme an den Außengrenzen mit politischen Schlussfolgerungen reagiert, in denen sie FRONTEX aufgefordert haben, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

- Wie kann das Potenzial von FRONTEX optimal ausgeschöpft werden, um die politischen Ziele unter Berücksichtigung der ständigen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit dem Personenverkehr für die Verwaltung der Außengrenzen ergeben, zu erreichen?
- Wie lässt sich eine kohärente Entwicklung unter Berücksichtigung aller Aspekte des FRONTEX-Mandats gewährleisten?
- Wie lässt sich eine angemessene Prioritätensetzung bei den Tätigkeiten der Agentur erreichen?

Ausgehend von den Evaluierungsergebnissen sind die folgenden Haupttätigkeitsbereiche der Agentur genauer untersucht worden:

- Koordinierung gemeinsamer Aktionen durch FRONTEX;
- Erfassung der technischen Ausrüstung, die die Mitgliedstaaten der Agentur zur Verfügung stellen;
- etwaige Einrichtung von Fachaußenstellen;
- Verhältnis zwischen gemeinsamen Aktionen und dem Europäischen Patrouillennetz (EPN);
- Erstellung von Risikoanalysen;
- Verwaltung des ICONet (Informations- und Koordinierungsnetz für die in den Mitgliedstaaten für Migrationssteuerung zuständigen Dienststellen);
- Verwaltung des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI);
- Ausbildung von Grenzschutzbeamten;
- Einleitung von Forschungsprojekten und Beteiligung an solchen Projekten;
- Unterstützung von Rückführungsaktionen von Mitgliedstaaten;
- Zusammenarbeit mit Drittländern;
- horizontale Integration mit anderen Behörden;
- Beitrag zu dem integrierten Grenzverwaltungskonzept insgesamt.

3. POLITISCHE ZIELE

Mit der Vorlage des Evaluierungsberichts kommt die Kommission einer im Haager Programm festgeschriebenen Forderung des Europäischen Rates nach.

Die politischen Ziele entsprechen den für die Agentur zum Zeitpunkt ihrer Gründung festgelegten Zielen; sie sind für die integrierte Grenzverwaltungspolitik der Union insgesamt nach wie vor gültig.

3.1. Allgemeine Ziele

Die folgenden allgemeinen Ziele lassen sich festlegen:

- Beitrag zu einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen auf europäischer Ebene;
- wirksame Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen;
- Erleichterung der Anwendung bestehender und künftiger Maßnahmen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen durch Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.

3.2. Spezifische Ziele

Als spezifische Ziele lassen sich die im Rahmen des derzeitigen Mandats der Agentur festgelegten Aufgaben aufzählen:

- Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen;
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen;
- Durchführung von Risikoanalysen;
- Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung;
- Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern;
- Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen;
- Einsatz von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke in den Mitgliedstaaten;
- internationale Zusammenarbeit.

4. OPTIONEN

Die nachstehenden drei Optionen, die zur Verwirklichung der Gesamtziele beitragen und Lösungen für die identifizierten Defizite bieten, wurden ermittelt.

15 gesonderte Empfehlungen wurden den drei Optionen zugeordnet.

Option 1: **Status-quo-Option;**

Option 2: Option, die hauptsächlich nichtlegislative Empfehlungen enthält, welche relativ kostengünstig, einfach und ohne Kontroversen **kurz- bzw. mittelfristig** umzusetzen sein dürften.

Option 3: Option, die alle Empfehlungen der Option 2 und zusätzlich **längerfristige** Empfehlungen, die näher erörtert werden müssen, enthält.

Die Optionen werden in Tabelle 4.1 erläutert. Die Empfehlungen wurden nummeriert und mit (l) oder (nl) gekennzeichnet, wobei (l) für Empfehlungen steht, die Legislativmaßnahmen erfordern könnten, und (nl) für Empfehlungen, die nichtlegislative Maßnahmen betreffen.

Tabelle 4.1 – Zusammenstellung der Optionen

Beschreibung der Option	
Option 1	Keine Änderung der gegenwärtigen Lage.
Option 2	1. Technische Ausrüstung Die Möglichkeiten, die das Zentralregister CRATE bietet, und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten müssen bei allen Tätigkeiten der Agentur voll ausgeschöpft werden. (nl) 2. Fachaußenstellen Die Einrichtung von Fachaußenstellen in den betreffenden geografischen Gebieten sollte erwogen werden. (nl) 3. Verhältnis zwischen gemeinsamen Aktionen und dem EPN FRONTEX sollte analysieren, wie die halbpermanenten gemeinsamen Aktionen und das Europäische Patrouillennetz zusammengeführt werden können. (nl) 4. Risikoanalysen Gemeinsame Risikoanalysen, die in Zusammenarbeit mit Europol, internationalen Organisationen und relevanten Drittländern erstellt werden, sowie regelmäßige geografische und/oder themenbezogene gemeinsame Risikoanalysen, die in Zusammenarbeit mit den

Beschreibung der Option	
	betreffenden Partnern erstellt werden, sollten gefördert werden. (nl) 5. Verwaltung des ICONet FRONTEX sollte mit der Verwaltung des ICONet auf der Grundlage der derzeitigen oder einer anderen technischen Plattform wie dem FRONTEX-Informationssystem betraut werden. (nl) 6. Verwaltung des CIREFI FRONTEX sollte mit der Zentralisierung des Austauschs operativer Informationen zur illegalen Einwanderung betraut werden. (nl) 7. Eigene technische Ausrüstung Damit im Bedarfsfall Ausrüstungsgegenstände verfügbar sind, sollte FRONTEX eine eigene Ausrüstung für die Kontrolle und Überwachung der Grenzen erwerben, die zum Beispiel von den RABIT-Teams verwendet werden sollte. (nl) 8. Rückführung Die Rolle von FRONTEX bei Rückführungsaktionen sollte gestärkt werden; es sollte geprüft werden, ob für den Austausch von technischen Ausrüstungsgegenständen zwischen Mitgliedstaaten auf das Zentralregister CRATE zurückgegriffen werden kann. (l) 9. Ausbildung Die Ausbildung für Grenzschutzbeamte sollte den einschlägigen Bestimmungen der europäischen und der internationalen Asylvorschriften, dem Seerecht und den Grundrechten Rechnung tragen, die auch Teil der Ausbildung sein sollten. Um zu erreichen, dass mehr Grenzschutzbeamte mit den erforderlichen Kompetenzen zur Verfügung stehen, und um einen Beitrag zu einem konsequenten Vorgehen in Situationen, die koordinierte Such- und Rettungsmaßnahmen erfordern, leisten zu können, sollte FRONTEX daher spezielle Schulungsseminare zu diesen Aspekten anbieten. (nl) 10. Forschung Gemeinsame Projekte zur operationellen Erprobung neuer Technologien in der Praxis sollten durchgeführt und die Anwendbarkeit solcher Technologien und ihre Auswirkungen auf die derzeitigen Verfahren an Grenzübergangsstellen bewertet werden. (nl)

Beschreibung der Option	
Option 3	Alle unter Option 2 erwähnten Maßnahmen plus: 1. Schengen-Evaluierung Der Schengen-Evaluierungsmechanismus wird derzeit überprüft. Die Kommission wird im zweiten Halbjahr 2008 einen diesbezüglichen Vorschlag vorlegen. Es liegt auf der Hand, dass FRONTEX aufgrund des Fachwissens auf dem Gebiet der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen und aufgrund der potenziellen Zusammenhänge zu den anderen Tätigkeiten der Agentur, vor allem in den Bereichen Ausbildung und Risikoanalyse, einen Mehrwert bezüglich eines solchen Evaluierungsmechanismus bewirken könnte. (l) 2. Zusammenarbeit mit Drittländern Vorrangig sollte die Zusammenarbeit mit jenen Drittländern intensiviert werden, die im Rahmen der von FRONTEX koordinierten gemeinsamen Aktionen als Problemgebiete identifiziert worden sind. Es ist zu prüfen, ob das derzeitige FRONTEX-Mandat eventuell dahingehend ausgeweitet werden sollte, dass die Agentur Pilotprojekte durchführen kann, bei denen Drittländer die Begünstigten sind. (l) 3. Künftige operative Koordinierung Es sollten gründliche Überlegungen zu der langfristigen Strategie, einschließlich der Aspekte im Zusammenhang mit einer Europäischen Grenzschutztruppe, angestellt werden. (l) 4. Grenzüberwachung FRONTEX sollte die Funktion einer zentralen Anlaufstelle für den Informationsaustausch in einem künftigen Europäischen Grenzüberwachungssystem und die Verantwortung für die Erstellung eines „Informationsbildes“ (<i>Intelligence Picture</i>) des Grenzvorbereichs übernehmen. (l) 5. Zollbehörden und horizontale Integration Im Rahmen von Pilotprojekten auf europäischer Ebene könnte die Koordinierung der Tätigkeiten der nationalen Grenzschutzbehörden und der nationalen Zollbehörden unterstützt werden. FRONTEX, die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob gemeinsame Aktionen unter der Leitung von FRONTEX in Abstimmung mit Kooperationsprojekten der nationalen Zollbehörden durchgeführt werden können. (nl)

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Bei der Festlegung der Optionen wurden die Empfehlungsvorschläge drei Optionen zugeordnet.

Bei der Bewertung und Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen wurden die einzelnen Empfehlungen, die unter der jeweiligen Option aufgeführt sind, systematisch geprüft. Viele der Empfehlungen ergänzen einander; einige von ihnen könnten jedoch alternative Vorgehensweisen zur Verwirklichung der Ziele darstellen.

5.1. Option 1

Die Beibehaltung des Status quo würde zunächst einmal bedeuten, dass die Kommission die zahlreichen Aufforderungen des Europäischen Rates, Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsweise und der Aktionen von FRONTEX zu prüfen, ignoriert. Die Erkenntnisse der Evaluierung würden somit nicht zu Vorschlägen für eine Beseitigung der Defizite führen, wovon die Verwirklichung der Ziele unmittelbar abhängt. Außerdem würde diese Option bedeuten, dass keine Debatte über die langfristigen Perspektiven der Weiterentwicklung von FRONTEX im Rahmen des integrierten europäischen Grenzverwaltungskonzepts und über die Überprüfung des derzeitigen Mandats eingeleitet wird.

5.2. Option 2

Im Zuge der Evaluierung werden Defizite und Lücken des derzeitigen Mandats ermittelt; in Empfehlungen wird vorgeschlagen, wie diese Defizite und Lücken kurz- bzw. mittelfristig beseitigt werden können. Die Ausarbeitung einer integrierten europäischen Grenzverwaltungspolitik setzt voraus, dass die festgestellten Defizite behoben und die Ziele verwirklicht werden.

Ein solcher Ansatz steht im Einklang mit dem Kommissionsziel wirksamerer Grenzkontrollen auf europäischer Ebene. Daher werden im Rahmen der Evaluierung die verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsweise der Agentur FRONTEX erörtert, die Möglichkeiten zur Optimierung der Tätigkeiten innerhalb des derzeitigen Mandats geprüft und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, die sich kurzfristig umsetzen lassen, um die Arbeit der Agentur zu optimieren und eine einheitliche europäische Vorgehensweise hinsichtlich der verschiedenen Aspekte der Grenzkontrollen weiter zu fördern.

Die Option stellt somit eine erhebliche Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen Lage dar. Ein gravierender Nachteil ist jedoch, dass sie keine längerfristige Vision bietet.

5.3. Option 3

Der Mehrwert der kurzfristigen Empfehlungen entspricht dem von Option 2.

Um der Evaluierung der Agentur FRONTEX umfassend Rechnung zu tragen, bedarf es einer Strategie für eine längerfristige Vorgehensweise. Die längerfristigen Empfehlungen bilden die Grundlage für eingehendere Überlegungen, die den betreffenden Akteuren ermöglichen werden, die zahlreichen sich weiterentwickelnden Politikbereiche (Schengen-

Raum, Zollwesen, Grenzüberwachung, horizontale Integration, Beziehungen zu Drittländern, verstärkte operative Koordinierung), die wesentliche Auswirkungen auf alle drei politischen Ziele haben, insgesamt zu berücksichtigen.

Eine längerfristige Strategie ist erforderlich, um zu vermeiden, dass die Agentur aufgrund von ausschließlich kurzfristig ausgerichteten Ad-hoc-Prioritäten im Laufe der Zeit ihren Schwerpunkt verliert und sich nicht mehr auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren kann. Andererseits ist klar, dass für eine genauere Festlegung konkreter Maßnahmen in den meisten Fällen weitere Erkenntnisse aus den Tätigkeiten der Agentur sowie Diskussionen über diesbezügliche politische Initiativen vonnöten sind.

6. BEVORZUGTE OPTION

Die Optionen 1 und 2 weisen große Mängel in Bezug auf die Verwirklichung aller politischen Ziele auf.

Nach Auffassung der Kommission kann nur dann konstruktiv auf eine integrierte Grenzverwaltungspolitik der EU hingearbeitet werden, wenn die Option 3 gewählt wird, d. h. wenn die kurz- bzw. mittelfristigen Empfehlungen umgesetzt werden und ein Dialog mit den EU-Organen, der Agentur und den betreffenden Partnern auf europäischer und auf internationaler Ebene darüber eingeleitet wird, wie sich die politischen Ziele nach Maßgabe der verfügbaren Ressourcen und der Verwaltungskapazität der Agentur längerfristig schrittweise erreichen lassen.

Die Option 3 zielt in umfassender Weise auf Folgendes ab:

- die festgestellten Defizite der Agentur;
- die allgemeinen und die spezifischen Ziele;
- ein Verfahren für die kurzfristige Prioritätensetzung unter Berücksichtigung aller Aspekte der in dem derzeitigen Mandat vorgesehenen Tätigkeiten;
- eine Gesamtübersicht über die Ersuchen um Verstärkung bestehender Maßnahmen oder Entwicklung neuer Maßnahmen, ohne dass die Agentur mit zu vielen neuen und unvorhergesehenen Aufgaben belastet wird;
- die Einleitung einer Diskussion über politische Leitlinien, die FRONTEX in die Lage versetzen, auch langfristig effizient zu arbeiten.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und die Bewertung der Umsetzung der in der bevorzugten Option dargelegten künftigen Maßnahmen werden wesentlich zu deren Wirksamkeit beitragen. Alle Tätigkeiten von FRONTEX sind Bestandteil des Arbeitsprogramms der Agentur; für die einzelnen Maßnahmen werden Indikatoren angegeben, die eine Überwachung auf der Grundlage des jährlichen Tätigkeitsberichts der Agentur ermöglichen. Dies wird auch für die hier aufgeführten Empfehlungen gelten.

Eine kontinuierliche Überwachung der Tätigkeiten der Agentur erfolgt außerdem durch den Verwaltungsrat, der in der Regel sechsmal jährlich zusammentritt, und durch eine direkte Berichterstattung der Agentur auf den Tagungen des Rates und des Europäischen Parlaments.
