



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.2.2008

SEK(2008) 152

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

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

Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 68 endgültig}

{SEK(2008) 151}

1. EINLEITUNG

In der Mitteilung KOM(2006) 733 vom 30. November 2006 über den Ausbau von Grenzschutz und –verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union schlug die Kommission vor, ein *Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)* zu schaffen. Der Europäische Rat stellte in seinen Schlussfolgerungen vom 14. und 15. Dezember 2006 fest: „*Vorrangig ist ferner, dass die Schaffung eines Europäischen Überwachungssystems für die südlichen Seegrenzen geprüft wird*“.

Als Antwort darauf werden im vorliegenden Bericht die verschiedenen politischen Optionen für die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems untersucht. Die Bewertung wurde nach zahlreichen Kontakten zwischen verschiedenen Kommissionsdienststellen sowie mit FRONTEX und anderen relevanten Einrichtungen erstellt.

Im Juni 2007 unterbreitete die Kommission den Mitgliedstaaten erste Vorstellungen darüber, wie ein Europäisches Grenzüberwachungssystem in drei Phasen zwischen 2008 und 2013 errichtet werden könnte. In zwei technischen Sitzungen im Juli und Oktober 2007 begrüßten die Mitgliedstaaten den vorgeschlagenen Ansatz und verständigten sich darauf, dass sich EUROSUR nicht nur auf die *südlichen Grenzen*, sondern auch auf die *östlichen Grenzen* der EU erstrecken sollte.

2. SACHSTAND UND PROBLEME

Gestützt auf die drei Pfeiler 'gemeinsame Rechtsvorschriften, gemeinsame Operationen und finanzielle Solidarität' wurden mit dem Schengener Grenzkodex, dem praktischen Handbuch für Grenzbeamte (Schengen-Handbuch) und den Regeln für den kleinen Grenzverkehr, der Errichtung der FRONTEX-Agentur, der Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und der Einrichtung des Außengrenzenfonds bereits wichtige Schritte ergriffen. Um gegen den bestehenden Migrationsdruck im Mittelmeer und auf den Kanarischen Inseln vorzugehen, wird außerdem ein Europäisches Patrouillennetz (EPN) errichtet.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen dürfte die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, folgenden Herausforderungen kohärenter und effizienter zu begegnen:

2.1. Herausforderungen

- **Verlust von Menschenleben auf See**

Zahlreiche illegale Einwanderer und Personen, die internationalen Schutz benötigen, nehmen bei ihrem Versuch, illegal in die EU einzureisen, extreme Härten und große persönliche Risiken auf sich. Vor allem wegen des Einsatzes seeuntüchtiger und überfüllter Boote hat sich in jüngster Zeit die Zahl der unglücklichen Migranten und Flüchtlinge, die im Atlantischen Ozean zwischen Afrika und den Kanarischen Inseln sowie im Mittelmeer ihr Leben verloren haben, drastisch vervielfacht.

In Betracht gezogen werden Maßnahmen, um kleine Schiffe im offenen Meer leichter zu erkennen, damit Such- und Rettungsaktivitäten intensiviert und mehr Menschenleben gerettet werden können.

- **Illegale Einwanderung**

Vor allem die südlichen EU-Mitgliedstaaten sehen sich mit einer beträchtlichen Zahl illegaler Migranten konfrontiert, welche die durch Nordafrika und über das Mittelmeer führenden Routen nutzen, um an die europäischen Küsten zu gelangen.

In Betracht gezogen werden Maßnahmen, um die zuständigen Behörden für die Grenzkontrolle in den Mitgliedstaaten mit aktuellen und verlässlichen Informationen zu versorgen, damit diejenigen, die versuchen, illegal in die EU einzureisen, entdeckt, identifiziert und aufgegriffen werden und sich so die Zahl der illegalen Einwanderer verringert, denen es gelingt, die Außengrenzen der EU unerkannt zu überqueren.

- **Terrorismus und organisierte grenzüberschreitende Kriminalität**

Ein effizientes Grenzüberwachungssystem auf nationaler und europäischer Ebene dient nicht nur dazu, unerlaubte Grenzübertritte zu unterbinden, sondern stellt auch ein wertvolles Instrument dar, um gegen grenzüberschreitende Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Drogenschmuggel, illegaler Waffenhandel usw. vorzugehen.

2.2. Probleme

Wenn die Mitgliedstaaten diese Herausforderungen aufgreifen, werden sie mit zahlreichen Unzulänglichkeiten konfrontiert:

- Derzeit gibt es nur an ausgewählten Abschnitt der EU-Außengrenzen einige wenige nationale Überwachungssysteme, die über ständige und mobile Überwachungsmittel verfügen.
- Aufgrund technischer (Leistungsfähigkeit von Radarsensoren, begrenzte Verfügbarkeit/Auflösung von Satelliten) und finanzieller Beschränkungen können derzeit nur bestimmte Flach- oder Küstengebiete sowie jene Abschnitte der Landgrenzen und offenen See überwacht werden, an denen Operationen durchgeführt werden.
- Insbesondere müssen technische Lösungen gefunden werden, um kleine Schiffe, die für den Menschen- und Drogenschmuggel in die EU genutzt werden, zu erkennen und aufzuspüren, was derzeit nicht möglich ist.
- Sobald die Grenzkontrollen in einem Gebiet verstärkt oder eine illegale Migrationsroute dichtgemacht worden ist, nutzen die Schmugglernetze andere Methoden und Techniken oder leiten ihre Operationen um und verlagern so den Migrationsdruck auf andere Mitgliedstaaten oder Drittländern, die nicht darauf vorbereitet sind.

- Während sich die Kontrollen zu Lande auf den Grenzverlauf konzentrieren können, befinden sich die Seegrenzen in einem weiten Raum, in dem eine Vielzahl legitimer Aktivitäten wie Fischfang, kommerzielle und Vergnügungsschifffahrt stattfindet, die ohne weiteres für rechtswidrige Zwecke missbraucht werden können.
- Der Migrationsdruck stellt nicht nur für die Mitgliedstaaten an der nördlichen Mittelmeerküste, sondern auch für die Drittländer an der südlichen Küste eine beträchtliche Herausforderung in Bezug auf Erkennung, Ergreifung, Aufnahme, Weiterbehandlung und Rückübernahme von Migranten dar.

Zu Bewältigung dieser Probleme ist ein gemeinsamer technischer Rahmen erforderlich, damit die Behörden der Mitgliedstaaten auf lokaler Ebene handeln, auf nationaler Ebene reglementieren, auf europäischer Ebene koordinieren und mit Drittländern kooperieren können, um Personen, die versuchen außerhalb der Grenzübergangsstellen illegal in die EU zu gelangen, zu erkennen, zu identifizieren, aufzuspüren und aufzugreifen.

Ein Europäisches Grenzüberwachungssystem sollte die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ein vollständiges *Situationsbewusstsein* über die Lage an ihren Außengrenzen zu erlangen und die *Reaktionsfähigkeit* nationaler Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen. Ein solcher Rahmen sollte nicht errichtet werden, ohne die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten anzupassen oder bestehende Systeme zu harmonisieren bzw. zu ersetzen. Ein operationelles Schlüsselziel wäre, die verschiedenen Systeme zu vernetzen und dabei geographischen Gegebenheiten und Differenzen zwischen Grenzarten, insbesondere zwischen Land- und Seegrenzen, Rechnung zu tragen.

3. POLITISCHE ZIELE

Die Kommission hat folgende politische Ziele definiert:

- Reduzierung der Todesrate illegaler Einwanderer durch Rettung von mehr Menschenleben auf See.
- Reduzierung der Zahl illegaler Einwanderer, denen es gelingt, die EU-Außengrenze unerkannt außerhalb von Grenzübergangsstellen zu überschreiten.
- Erhöhung der inneren Sicherheit der EU als Ganzes, indem ein Beitrag zur Verhütung von Menschenhandel, Drogenschmuggel, Terrorismus usw. geleistet wird.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Ermittelt wurden vier mögliche politische Optionen:

Politische Option 1: Beibehaltung des Status quo, d.h. keine neuen Maßnahmen.

Politische Option 2: Diese Option umfasst vier verschiedene Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf der Vernetzung und Straffung bestehender Überwachungssysteme und –mechanismen auf Ebene der Mitgliedstaaten liegt.

Politische Option 3: Diese Option umfasst die unter Option 2 aufgelisteten Maßnahmen sowie vier ergänzende Maßnahmen, um die Entwicklung und Einführung gemeinsamer Instrumente und Anwendungen zur Grenzüberwachung auf EU-Ebene zu fördern.

Politische Option 4: Diese Option umfasst alle unter Option 2 und 3 aufgelisteten Maßnahmen sowie zusätzlich die Einführung einer gemeinsamen Informationsanwendung für den Seebereich durch Aufbau eines integrierten Netzes von Überwachungssystemen.

Tabelle – Zusammenstellung der politischen Optionen

Politische Option	Beschreibung
Politische Option 1	Es werden nur die bereits geplanten und bestätigten Änderungen vorgenommen.
Politische Option 2 Vernetzung und Straffung bestehender Überwachungssysteme und –mechanismen <u>auf Ebene der Mitgliedstaaten</u>	1. Bereitstellung der grundlegenden Infrastruktur auf nationaler Ebene mittels Straffung der Weisungs- und Koordinierungsmechanismen durch Errichtung nationaler Koordinierungszentren und Überwachungssysteme in den Mitgliedstaaten, die sich an südlichen Seegrenzen und östlichen Landgrenzen der EU befinden, um alle oder ausgewählte Abschnitte der Außengrenzen abzudecken. 2. Einbindung der nationalen Infrastrukturen in ein Kommunikationsnetz zwecks regelmäßigem Informationsaustausch und Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und mit FRONTEX. 3. Logistische und finanzielle Unterstützung für angrenzende Drittländer bei Errichtung vergleichbarer Infrastruktur wie oben beschrieben (Überwachungssystem, Koordinierungszentren, Abfangmaßnahmen).
Politische Option 3 Entwicklung und Einführung gemeinsamer Instrumente und Anwendungen zur Grenzüberwachung auf EU-Ebene	Alle unter Option 2 erwähnten Maßnahmen plus: 4. Forschung und Entwicklung mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit von Überwachungsinstrumenten (wie UAVs, Bojen usw.) zu steigern, ein größeres Gebiet einzubeziehen und mehr verdächtige Aktivitäten aufzudecken sowie das Vertrauen in die Identifizierung potenziell verdächtiger Ziele zu erhöhen, um so die anschließenden Interventionen zu optimieren. 5. Gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten (wie Satelliten, UAVs, Flugzeugen), um die Behörden der Mitgliedstaaten häufiger und zuverlässiger mit Überwachungsinformationen über ihre Außengrenzen und das vorgelagerte Grenzgebiet zu versorgen. FRONTEX könnte als „Mittler“ fungieren, d.h. die Verbindung zu Serviceanbietern herstellen, um Satellitenbilder entgegenzunehmen oder den Einsatz von UAVs entlang der östlichen Landgrenzen zu

	koordinieren. 6. Entwicklung eines „gemeinsamen Informationsbildes“ (Intelligence Picture) des vorgelagerten Grenzgebiets, um gezielte Reaktionen zu ermöglichen: Anhand der erhaltenen Informationen wird beispielsweise ein für kriminelle Zwecke genutztes Zielobjekt im Ausland identifiziert und (über Satelliten oder Schiffmeldesysteme) verfolgt, bis es im EU-Gebiet abgefangen wird.
Politische Option 4 Schaffung eines gemeinsamen Informationsraums	Alle unter Option 2 und 3 genannten Maßnahmen plus: 7. Aufbau eines integrierten Netzes von Überwachungssystemen für den Mittelmeerraum, dem südlichen Atlantik (Kanarische Inseln) und das Schwarze Meer; so sollen über Schiffmeldesysteme, Überwachungssysteme und –instrumente oder aus sonstigen Quellen erlangte Informationen für Zwecke der inneren Sicherheit gesammelt, verschmolzen, analysiert und verbreitet und dabei nicht nur die Kontrollbehörden, sondern sämtliche Stellen eingebunden werden, die sich mit maritimen Angelegenheiten befassen, damit ein „gemeinsames Lagebild“ entsteht. 8. Ausweitung des vorgenannten Netzes auf den Nordatlantik, die Nordsee und die Ostsee, um einen gemeinsamen Informationsraum für den maritimen Bereich zu schaffen, der alle Aspekte der Seeverkehrssicherheit im allgemeinen Rahmen der EU-Seeverkehrspolitik abdeckt.

5. VERGLEICH DER POLITISCHEN OPTIONEN

Ein Vergleich der Optionen nach Wirksamkeit und voraussichtlichen Auswirkungen ergibt folgendes:

Politische Option 1: Wird an der gegenwärtigen Lage nichts geändert, können sich wegen fehlender Verbindungen zwischen den verschiedenen Systemen keine Synergien und Größenvorteile ergeben. Da Informationen zwischen den Mitgliedstaaten ad hoc und nicht systematisch ausgetauscht werden, kann es zu Überschneidungen bei der Informationserfassung kommen. Bei Forschungsprojekten würde eine klare politische Vision fehlen.

Politische Option 2: Diese Option, die sich auf eine Verbesserung und Straffung bestehender Überwachungssysteme und –mechanismen auf Ebene der Mitgliedstaaten konzentriert, würde zu allen drei politischen Zielen beitragen.

Politische Option 3: Diese Option würde ebenfalls allen drei politischen Zielen entsprechen, da gemeinsame Instrumente und Anwendungen auf europäischer Ebene entwickelt würden.

Politische Option 4: Diese Option baut auf den vorgeschlagenen Maßnahmen der beiden vorgenannten Optionen auf und bindet sie in einen kohärenten Rahmen ein. Angesichts der Komplexität und

finanziellen Auswirkungen sollte sich diese Option in einer ersten Phase auf den Mittelmeerraum (einschließlich Kanarische Inseln) und das Schwarze Meer beschränken.

6. BEVORZUGTE OPTION

Jeder der in den verschiedenen Optionen vorgeschlagenen Schritte trägt in unterschiedlicher Weise zur Realisierung der politischen Ziele bei. Sie bilden ein zusammenhängendes Ganzes und werden, falls ein abgestuftes Vorgehen angewandt wird, schrittweise zur Erreichung sämtlicher Ziele beitragen.

Die bevorzugten politischen Maßnahmen sind die Schritte 1 bis 7, die unter den politischen Optionen 2, 3 und 4 vorgeschlagen werden. Allerdings können diese Schritte in der jetzigen Phase nicht als konkrete Maßnahmen definiert werden, sondern sie bilden eher einen Fahrplan, der die wichtigsten Parameter für den Aufbau eines Europäischen Grenzüberwachungssystems vorgibt. Folglich müssten für einige dieser Schritte weitere Untersuchungen durchgeführt werden, bevor konkrete Maßnahmen getroffen werden können.

Die Errichtung eines integrierten Netzes von Überwachungssystemen zum Zwecke der inneren Sicherheit im Mittelmeerraum, im südlichen Atlantik (Kanarische Inseln) und im Schwarzen Meer könnte als Vorläufer für einen gemeinsamen Informationsraum im gesamten maritimen Bereich fungieren, der sämtliche Aspekte der Seeverkehrssicherheit abdeckt.

7. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Die Folgenabschätzung nennt potenzielle Indikatoren, anhand derer ermittelt werden kann, inwieweit die spezifischen und operationellen Ziele erreicht worden sind. Bestimmte Indikatoren werden in den Studien zu definieren sein, die in der Mitteilung erwähnt werden.