



Brüssel, den 25.1.2017
COM(2017) 42 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache

1. EUROPÄISCHE GRENZ- UND KÜSTENWACHE – VERSTÄRKTER SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN

Der Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union, auch durch die Europäische Grenz- und Küstenwache, ist einer der Grundpfeiler der umfassenden europäischen Migrationspolitik, die von der Europäischen Union Schritt für Schritt umgesetzt wird, um den in der Europäischen Migrationsagenda¹ ermittelten unmittelbaren, mittelfristigen und langfristigen Erfordernissen gerecht zu werden.

Die Europäische Grenz- und Küstenwache folgt in Konzept und Grundsätzen der **integrierten Grenzverwaltung** und bringt dem Grundsatz der geteilten Verantwortung entsprechend eine robuste europäische Grenzschutzagentur mit den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten zusammen, worunter auch die nationalen Küstenwachen fallen, soweit sie mit Aufgaben der Grenzkontrolle betraut sind. Den Mitgliedstaaten, die mit ihren derzeitigen Kapazitäten von mehr als 100 000 Grenz- und Küstenschutzbeamten² in erster Linie für die verstärkte Kontrolle der Außengrenzen zuständig sind, kommt bei der Erreichung dieses Ziels eine zentrale Rolle zu.

Dass die Tätigkeiten und Instrumente der Europäischen Grenz- und Küstenwache Anfang Januar und damit nur knapp drei Monate nach Inkrafttreten der neuen Verordnung³ ausgeweitet wurden, dürfte eine zusätzliche Garantie für die Stärkung der Grenzverwaltung und der Sicherheit an den EU-Außengrenzen bieten.

In diesem Bericht wird Bilanz gezogen, welche Fortschritte innerhalb dieser drei Monate in den prioritären Bereichen erzielt wurden; und die nächsten Schritte ermittelt, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache uneingeschränkt operationell und voll ausgestattet ist. Dies wird die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, ab jetzt rasch und wirkungsvoll auf migrationsbedingte Herausforderungen an den Außengrenzen zu reagieren. Dieser Bericht ist der erste in einer Reihe regelmäßiger Berichte, die dazu beitragen sollen, dass für einen deutlich besseren Schutz der Außengrenzen die richtigen Instrumente und Reaktionsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Der Schutz der Außengrenzen ist die Grundvoraussetzung für einen normal funktionierenden Schengen-Raum ohne Binnengrenzen. Die gemeinsamen Investitionen und das gemeinsame Engagement für die schnellstmögliche Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache zeigt die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse Verantwortung zu teilen und Solidarität zu demonstrieren.

¹ COM(2015) 240 final.

² Diese Schätzung beruht auf den Daten, die für die 2014 vorgelegte Studie über die Durchführbarkeit der Einführung eines Europäischen Systems von Grenzschutzbeamten erhoben wurden. Weitere präzise Daten dieser Art wird die Agentur in den kommenden Monaten im Rahmen der Schwachstellenbeurteilungen erheben.

³ Die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde in Rekordzeit errichtet. Am 15. Dezember 2015 legte die Europäische Kommission einen entsprechenden Legislativvorschlag vor. Am 22. Juni 2016 wurde eine politische Einigung erzielt und die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache am 14. September 2016, d. h. nur knapp neun Monate nach Vorlage des Vorschlags vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassen. Die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache trat am 6. Oktober 2016 in Kraft, und die Soforteinsatz- und Rückführungspools sind seit dem 7. Dezember 2016 bzw. 7. Januar 2017 operationell.

2. KONTINUIERLICHE AUSWEITUNG DER OPERATIVEN UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN AN DEN AUSSENGRENZEN

Gestützt auf die Kapazitäten und Ressourcen von Frontex setzt die Europäische Grenz- und Küstenwache die von den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen für die Grenzverwaltung angeforderte Vor-Ort-Unterstützung fort.⁴ Zu diesem Zweck führt sie an verschiedenen Abschnitten der EU-Außengrenzen regelmäßig gemeinsame Aktionen durch (wie „Triton“ im zentralen Mittelmeer, „Poseidon“ in Griechenland und „Flexible Maßnahmen“ und „Brennpunkte“ an der Westbalkanroute) und fördert Rückkehrmaßnahmen in den Mitgliedstaaten.

Gestützt auf die bereits bestehenden Pools aus Europäischen Grenz- und Küstenwacheteams und aus technischem Gerät⁵ leistet die Agentur in den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen so viel operative Unterstützung wie nie zuvor. Um die zuständigen nationalen Grenzschützer personell zu verstärken, werden im Rahmen regelmäßiger gemeinsamer Aktionen an den Außengrenzen zurzeit mehr als **1550 Mitglieder** der Europäischen Grenz- und Küstenwacheteams von der Agentur eingesetzt. Auf diese Weise ergänzen die Mitglieder der Europäischen Grenz- und Küstenwache die nationalen Beamten – in Griechenland beispielsweise die rund 10 000 griechischen Grenz- und Küstenschützer.⁶ Diesen Teams stehen **24 Boote und Schiffe, 6 Flugzeuge und Hubschrauber, mehr als 80 Patrouillenfahrzeuge und 13 Wärmebildfahrzeuge** zur Verfügung.

Dieser kombinierte Einsatz stellt das größte Pooling mitgliedstaatlicher Ressourcen in zivilen Missionen dar und ergänzt die Grenzschutzbeamten des jeweils zuständigen Mitgliedstaats. So sind

- in Griechenland 760 Beamte im Einsatz, darunter die an den griechisch-türkischen Landgrenzen und auf den Ägäischen Inseln eingesetzten Experten, die bei der Grenzkontrolle und der Umsetzung des Hotspot-Konzepts und der Erklärung EU-Türkei behilflich sind (2016 hat die Agentur Griechenland in 908 Fällen bei der Abwicklung der Rückübernahme durch die Türkei unterstützt);
- in Italien und bei den Aktionen im zentralen Mittelmeer 600 Beamte im Einsatz, darunter die Crew-Mitglieder des zur Verfügung gestellten Geräts und die Experten, die bei der Umsetzung des Hotspot-Konzepts behilflich sind;
- in Bulgarien 130 Beamte im Einsatz, die bei der Kontrolle der Landesgrenzen helfen, Letzteres auch mit dem Ziel, irreguläre Sekundärmigration zu verhindern;
- in anderen Mitgliedstaaten etwa 70 Beamte im Einsatz, die bei der Grenzverwaltung in den Ländern des westlichen Balkan helfen sollen.

Zusätzlich dazu wird derzeit mit Griechenland der Einsatz Europäischer Grenz- und Küstenwacheteams an der Landgrenze mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien vorbereitet, um die dortige Grenzüberwachung auszubauen,

⁴ Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache verbessert derzeit ebenfalls die Zusammenarbeit mit der Europäischen Fischereiaufsichtagentur und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs.

⁵ Anders als die neuen Soforteinsatzpools konnten die bereits bestehenden Pools schon im Rahmen des früheren Mandats der Agentur zur Durchführung gemeinsamer Aktionen eingesetzt werden. Die Pools werden von den Mitgliedstaaten ausgestattet und die Einsätze im Voraus zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten vereinbart. Die jüngsten Beiträge zu den Pools wurden im Dezember 2016 festgelegt und sollen die voraussichtlichen operativen Erfordernisse der Agentur im Jahr 2017 decken.

⁶ Dieser Wert basiert auf der Studie über die Durchführbarkeit der Einführung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten aus dem Jahr 2014.

irreguläre Sekundärmigration zu verhindern und die Maßnahmen der EU zur Bewältigung der Herausforderungen auf der Westbalkanroute weiter zu intensivieren. Die Operation wird voraussichtlich Anfang Februar beginnen.

Trotz dieser Einsätze fehlen bei den laufenden Operationen ständig Personal und technische Ausrüstung. Diese Lücken müssen für einen deutlich verbesserten Schutz der Außengrenzen geschlossen werden.

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- *sicherstellen, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache für ihre laufenden Operationen und die obligatorischen Pools stets auf die vereinbarten Ressourcen zurückgreifen kann;*
- *ausgehend von den festgestellten Lücken die folgenden Ressourcen zur Verfügung stellen:*

Lücken in Griechenland (Gemeinsame Aktion Poseidon)

- Bis zum 16. Februar 2017: 4 Beamte, 1 Hubschrauber, 2 Transportfahrzeuge
- 16. Februar - 30. März 2017: 10 Beamte, 1 Hubschrauber, 1 Küstenpatrouillenboot (nur im März), 4 Patrouillenfahrzeuge, 2 Transportfahrzeuge

Lücken in Griechenland (Gemeinsame Aktion Flexible Maßnahmen an der nordgriechischen Landgrenze)

- Februar 2017: 54 Beamte, 26 Patrouillenfahrzeuge, 3 Hundestaffeln, 1 Wärmebildfahrzeug, 2 Transportfahrzeuge
- März 2017: 54 Beamte, 26 Patrouillenfahrzeuge, 3 Hundestaffeln, 1 Wärmebildfahrzeug, 2 Transportfahrzeuge

Lücken in Bulgarien (Gemeinsame Aktion Flexible Maßnahmen und Brennpunkte)

- 1. Februar - 1. März 2017: 87 Beamte, 34 Patrouillenfahrzeuge, 16 Hundestaffeln, 4 Wärmebildfahrzeuge
- 1. - 29. März 2017: 69 Beamte, 33 Patrouillenfahrzeuge, 16 Hundestaffeln, 1 Wärmebildfahrzeug

Lücken in Italien (Gemeinsame Aktion Triton)

- Januar 2017: 37 Beamte, 1 Starrflügelflugzeug
- Februar 2017: 27 Beamte, 1 Hubschrauber, 1 Küstenpatrouillenboot
- März 2017: 26 Beamte, 1 Hochseepatrouillenboot, 2 Küstenpatrouillenboote

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *die Lage an den Außengrenzen kontinuierlich überwachen und die Mitgliedstaaten ausgehend davon jeden Monat über den Ressourcenbedarf der obligatorischen Pools informieren, um so zu gewährleisten, dass diese reibungslos und wirkungsvoll funktionieren.*

3. FORTSCHRITTE IN DEN VORRANGIGEN BEREICHEN

Bei der Tagung des Rates Justiz und Inneres haben die Mitgliedstaaten im April 2016 fünf prioritäre Bereiche für die zügige Einsatzbereitschaft der Agentur ermittelt und gebilligt:

1. Obligatorische Bündelung der Ressourcen, um die Krisenreaktionsfähigkeit der Agentur zu verbessern;
2. vorbeugende Schwachstellenbeurteilungen nach einer gemeinsamen Methodik;
3. verstärkte Unterstützung von Rückkehrmaßnahmen;
4. Einrichtung des Beschwerdeverfahrens und
5. Verbesserung der operativen Zusammenarbeit mit vorrangigen Drittländern durch Festlegung einer Standardstatusvereinbarung, die Einsätze der Agentur in Drittländern ermöglicht.

3.1. Verbesserung der Krisenreaktionsfähigkeit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, u. a. durch obligatorisches Pooling von Ressourcen

Angesichts des Ziels, die Reaktionsgeschwindigkeit der EU zu erhöhen, besteht eine der größten Errungenschaften der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache darin, dass sie die Krisenreaktionsfähigkeit der Agentur erheblich steigert und diese in die Lage versetzt, zusätzlich zu den laufenden gemeinsamen Aktionen rasche Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken⁷ durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde das Pooling personeller und technischer Ressourcen verbindlich vorgeschrieben und wurden zwei spezielle Soforteinsatzpools eingerichtet:

- Der Soforteinsatzpool, der aus einer ständigen Reserve von 1500 Grenzschutzbeamten und sonstigen Fachkräften bestehen soll, auf die die Agentur unmittelbar zugreifen kann, um Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken durchzuführen. Die zu diesem Pool gehörenden Grenzschutzbeamten sind innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Festlegung des Einsatzplans durch den Exekutivdirektor und den Einsatzmitgliedstaat von jedem Mitgliedstaat zu entsenden. Die Teilnehmer des Pools sollten 14 verschiedene Anforderungsprofile aufweisen und sich u. a. aus 467 Grenzüberwachungsbeamten, 458 Spezialisten für die Registrierung und Fingerabdruckerfassung, 97 Dokumentensachverständigen und 137 Experten für die Überprüfung der Staatsangehörigkeit zusammensetzen.
- Der Ausrüstungspool für Soforteinsätze, dessen Ausrüstungsgegenstände innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Festlegung des Einsatzplans durch den Exekutivdirektor und den Einsatzmitgliedstaat zur Verfügung zu stellen sind, um den Anfangsbedarf des Soforteinsatzes zu decken.

Beide Soforteinsatzpools wurden der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache entsprechend am 7. Dezember 2016 eingerichtet. Während die Mitgliedstaaten für den Soforteinsatzpool die Verfügbarkeit von mehr als 1500 Grenzschutzbeamten und

⁷ Im Gegensatz zu den in jährlichen Zyklen geplanten gemeinsamen Aktionen sollen es die **Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken** ermöglichen, auf unerwartete Herausforderungen an den Außengrenzen zu reagieren. Nach Artikel 20 Absatz 5 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte der Exekutivdirektor der Agentur auf Antrag eines Mitgliedstaats, der mit solchen Herausforderungen konfrontiert ist, innerhalb von zwei Arbeitstagen die Einleitung eines solchen Soforteinsatzes beschließen und innerhalb von drei Arbeitstagen nach diesem Beschluss mit dem Einsatzmitgliedstaat den Einsatzplan vereinbaren. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ist außerdem verpflichtet, zur Deckung des anfänglichen Finanzbedarfs eines solchen Soforteinsatzes alljährlich in ihrem Haushalt eine Rücklage von 4 % zu bilden.

sonstigen Fachkräften bestätigt haben, sind bei den meisten für den Ausrüstungspool bereitzustellenden Geräten gemessen an dem vom Verwaltungsrat (der die strategischen Entscheidungen der Agentur trifft und in dem neben der Kommission auch jeder Mitgliedstaat vertreten ist) beschlossenen Stückzahlen nach wie vor erhebliche Lücken zu verzeichnen, was insbesondere für Hochseepatrouillenboote und Helikopter gilt. Auch wenn die Agentur einen gewissen Teil des Bedarfs aus eigenen Mitteln decken könnte, müssen die Mitgliedstaaten dringend die Lücken schließen, damit bei allen Arten von Gerät die erforderliche Verfügbarkeit sichergestellt ist.

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- *bis Ende Februar dringend zusagen, dass sie die Lücken des Ausrüstungspools für Soforteinsätze schließen, damit dieser für den Rest des Jahres über seine volle Kapazität verfügt.*

3.2. Vorbeugende Schwachstellenbeurteilungen nach einer gemeinsamen Methodik

Durch die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde der Agentur ein neuer wirksamer Mechanismus an die Hand gegeben, um Schwachstellen bei den Kapazitäten der Mitgliedstaaten zu bewerten und – durch Ergänzung des Schengen-Evaluierungsmechanismus – die **vorbeugende Qualitätssicherung des Funktionierens des Schengen-Raums** weiter zu verstärken. Die Schwachstellenbeurteilungen werden die EU und ihre Mitgliedstaaten besser auf aktuelle und künftige Herausforderungen an den Außengrenzen vorbereiten. So wird insbesondere der jährliche Bewertungsprozess sicherstellen, dass die EU für den Fall einer Migrationskrise kollektiv vorbereitet ist, da Schwachstellen der Mitgliedstaaten bei Ausrüstung, Personal, IT-Systemen, Notfallplanung und der erforderlichen Infrastruktur für die Grenzverwaltung erkannt und behoben werden, auch was die Fähigkeit der Mitgliedstaaten angeht, einen möglichen Zustrom großer Migrantenzahlen in ihrem Hoheitsgebiet zu bewältigen, sodass etwaige festgestellte Schwachstellen keine Auswirkung auf das Funktionieren des Schengen-Raums hätten.

Die Ende 2016 beschlossene gemeinsame Methodik für die Schwachstellenbeurteilungen sieht ein gemeinsames Gesamtbewertungsverfahren vor. Im Wege von **Bestandsaufnahmen** wird die Agentur alljährlich bei **allen** Mitgliedstaaten bewerten, inwieweit diese zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen an den Außengrenzen in der Lage sind, indem sie deren vorhandene Kapazitäten (d. h. Ausrüstung, Infrastruktur, Personal, Informationssysteme, Notfallplanung) in Kombination mit einschlägigen Gefährdungsindikatoren anhand verschiedener objektiver Kriterien unter die Lupe nimmt.

Ausgehend von diesen Bestandsaufnahmen wird die Agentur außerdem jährliche **Simulationsübungen** durchführen, die Aufschluss darüber geben, inwieweit im Rahmen der Methodik ausgewählte Mitgliedstaaten für etwaige künftige Herausforderungen gerüstet sind. Darüber hinaus wird die Agentur einen **Mechanismus für sich abzeichnende Schwachstellen** einrichten, der eine ständige Überprüfung der Lage an den Außengrenzen ermöglicht und eine gezielte Schwachstellenbeurteilung nach sich ziehen könnte.

Nach dem in Artikel 13 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache festgelegten Verfahren gibt der Exekutivdirektor der Agentur im Anschluss an deren Schwachstellenbeurteilungen bei Bedarf in Absprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat **eine Empfehlung mit den Maßnahmen** ab, die der betreffende Mitgliedstaat innerhalb einer bestimmten Frist ergreifen sollte, um die ermittelten Schwachstellen zu beseitigen.

Die Planung für das Jahr 2017 wurde vom Verwaltungsrat in seiner Sitzung vom 23. und 24. November 2016 gebilligt. Auch wenn die Agentur mit der Erhebung und Auswertung der Daten und der Ermittlung möglicher Schwachstellen ein anspruchsvolles Arbeitspensum zu bewältigen hat, ist es doch unerlässlich, an dem **ambitionierten Ziel**, den Bewertungsprozess 2017 nach der vereinbarten gemeinsamen Methodik durchzuführen, festzuhalten. Es wird erwartet, dass die Agentur Bestandsaufnahmen zu den aktuellen Herausforderungen und gegebenenfalls auch Simulationsübungen durchführt, mit denen sie die Kapazitäten der betreffenden Mitgliedstaaten für die Bewältigung künftiger Herausforderungen bewertet. Das volle Engagement und die uneingeschränkte Mitwirkung der Mitgliedstaaten werden, insbesondere für die Datenerhebung, von entscheidender Bedeutung sein.

Um die Agentur bei dieser wichtigen Aufgabe zu unterstützen und damit der Austausch und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten reibungslos verlaufen, wurde das **Netz für die Schwachstellenbeurteilung** eingerichtet, dem Sachverständige der Mitgliedstaaten, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und der Europäischen Kommission angehören. Die erste Sitzung des Netzes fand am 12. und 13. Dezember 2016 in Warschau statt.

Um die Bestandsaufnahmen durchzuführen, hat die Agentur am 18. Januar 2017 damit begonnen, Daten zu sämtlichen Kapazitäten zu erheben, die in den Mitgliedstaaten aktuell für die Grenzverwaltung zur Verfügung stehen; hierzu müssen rund 90 000 Datenpositionen von den Mitgliedstaaten gemeldet und von der Agentur ausgewertet werden. Die so erhobenen Daten werden als Grundlage und Bezugsrahmen für die Schwachstellenbeurteilungen dienen, die 2017 und in den Folgejahren durchgeführt werden sollen. Um die Mitgliedstaaten bei der Erhebung und rechtzeitigen Übermittlung der Daten zu unterstützen, wird die Agentur vorübergehend Mitarbeiter in ausgewählte Mitgliedstaaten entsenden, die bei dieser anspruchsvollen Aufgabe Hilfestellung leisten.

Bei den Schwachstellenbeurteilungen kommt es darauf an, dass bereits die ersten Ergebnisse genutzt werden, um prioritär die drängendsten ermittelten Schwachstellen zu beheben. D. h. es muss schon in den kommenden Monaten auf die Schwachstellen reagiert werden können, die aus den aktuell größten migrationsbedingten Herausforderungen erwachsen.

Nächste Schritte:

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *sicherstellen, dass ein Verfahren vorhanden ist, mit dem die drängendsten Schwachstellen auf Basis der ersten Ergebnisse der Schwachstellenbeurteilungen und sonstiger Informationen prioritär ermittelt werden können;*
- *bis April 2017 für alle Mitgliedstaaten Bestandsaufnahmen der aktuellen Herausforderungen durchführen;*
- *im Zeitraum April bis Oktober 2017 für alle Mitgliedstaaten, für die die Methodik dies erfordert, Simulationsübungen zur Ermittlung der künftigen Herausforderungen durchführen;*
- *von April 2017 an einen Mechanismus für die Beurteilung sich abzeichnender Schwachstellen einrichten und anwenden.*

Die Mitgliedstaaten sollten

- *bis Ende Januar 2017 auf nationaler Ebene eine Kapazität für die Schwachstellenbeurteilung schaffen und ein System einrichten, mit dem Daten von allen maßgeblichen Behörden erhoben werden können;*

- *der Agentur wunschgemäß bis 17. Februar 2017 alle erforderlichen Daten über die vorhandenen Kapazitäten übermitteln;*
- *gegebenenfalls bei den Simulationsübungen, die von April bis Oktober 2017 in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen, um deren Kapazitäten für künftige Herausforderungen zu bewerten, einen aktiven Beitrag leisten und uneingeschränkt mit der Agentur zusammenarbeiten.*

3.3. Unterstützung in Sachen Rückkehr

Mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache ist die Rückkehr irregulärer Migranten zum prioritären Aufgabenbereich der Agentur erhoben worden, sodass diese ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten – die in erster Linie für die Rückkehr irregulärer Migranten verantwortlich sind – erheblich ausweiten kann. Diese Unterstützung ist Teil der umfassenderen Bemühungen der Kommission, einen rechtlichen und operativen Rahmen zu schaffen, der das Rückkehrsystem der EU wirksamer macht, und die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zu verbessern.

Mit der Verordnung wird das **Mandat der Agentur erheblich erweitert**, sodass sie fortan umfassende Unterstützung sowohl bei der freiwilligen als auch bei der erzwungenen Rückkehr leisten kann, indem sie Rückkehrmaßnahmen organisiert und die konsularische Zusammenarbeit mit Drittländern im Hinblick auf die Identifizierung irregulärer Migranten fördert. Seit 7. Januar 2017 stehen für die betreffenden Maßnahmen **drei neue Pools** aus Beobachtern und Begleitpersonal für Rückführungen sowie Rückführungsexperten zur Verfügung. Diese können fortan für die Bildung europäischer Rückführungsteams in Anspruch genommen werden. Diese Teams können auf Wunsch der Mitgliedstaaten operative Unterstützung leisten, um die Rückführungskapazitäten der Mitgliedstaaten zu verstärken. 22 Mitgliedstaaten⁸ haben sich an diesen Pools beteiligt und hierzu 395 der 690 benötigten Experten entsendet. **Die Mitgliedstaaten müssen die verbleibende Lücke füllen** und sicherstellen, dass in den Pools alle Profile angemessen vertreten sind.

Die Agentur hat ihre Tätigkeiten im Bereich der Rückkehr rasch ausgebaut – 2016 führte sie eine Rekordzahl von 232 Maßnahmen durch, mit denen 10 700 irreguläre Migranten rückgeführt wurden. Dies entspricht einem vierfachen Anstieg gegenüber 2015, als im Rahmen von 66 Maßnahmen 3565 Migranten rückgeführt wurden. Vom Inkrafttreten der Verordnung bis zum 12. Januar 2017 organisierte die Agentur 78 Rückkehrmaßnahmen – mehr als im gesamten Jahr 2015 – zur Rückführung von 3421 irregulären Migranten. Die Agentur sollte die von ihr geleistete Unterstützung **weiter ausbauen**, indem sie die Rückkehr im Rahmen kommerzieller Flüge fördert und innerhalb der EU spezielle Knotenpunkte für Rückkehrmaßnahmen aufbaut.

Die Agentur hat auch ihre Unterstützung für jene Maßnahmen der Mitgliedstaaten verstärkt, die der Rückkehr vorgeschaltet sind. In diesem Zusammenhang hat sie in mehreren Mitgliedstaaten Identifizierungsmissionen aus Mali, Gambia und Nigeria organisiert, um die Identität irregulärer Migranten zu klären. Außerdem unterstützt die Agentur Griechenland bei der konsularischen Zusammenarbeit zur Sicherstellung der Rückkehr und bei der Risikoanalyse vor Rückkehrmaßnahmen.

Diese verstärkte Tätigkeit im Bereich der Rückkehr wurde dadurch ermöglicht, dass die Mittel der Agentur erheblich aufgestockt wurden. Sowohl 2016 als auch 2017 sind 66,5 Mio. EUR für Rückkehrmaßnahmen vorgesehen, nach 9,5 Mio. EUR im Jahr 2015; 2017

⁸ Stand: 12. Januar 2017.

werden 52 Mitarbeiter für Rückkehrmaßnahmen eingesetzt – bis 2020 dürfte ihre Zahl auf 117 steigen.

Eine der von der Kommission angekündigten Schlüsselmaßnahmen war die Einrichtung eines **integrierten Rückkehrmanagements**, das im Bereich der Rückkehr und der Rückübernahme operative Synergien zwischen der Tätigkeit der Mitgliedstaaten, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, der Kommission und der EU-finanzierten Programme ERIN (europäisches Netz zur Wiedereingliederung), EURINT (Europäischer integrierter Ansatz für die Rückkehr in Drittstaaten) und EURLO (Europäisches Netz der Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen) herstellen soll. Das integrierte Rückkehrmanagement soll die Bereitstellung operativer Unterstützung für die Mitgliedstaaten (zum Beispiel durch die Organisation von Identifizierungsmissionen) erleichtern.

Um die Planung von Rückkehrmaßnahmen zu vereinfachen und die Mitgliedstaaten wie die Agentur bei der Erfassung und Weitergabe operativer Informationen zu unterstützen, hat die Kommission in einem ersten Schritt eine sichere Plattform entwickelt, die sogenannte **Integrierte Rückkehrmanagement-Anwendung (IRMA)**. Im Rahmen des Europäischen Netzes der Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen wurden neun europäische Verbindungsbeamte in rückübernahmerelevante Länder, beispielsweise nach Afghanistan und Äthiopien, entsendet, von wo aus sie alle Mitgliedstaaten in Rückübernahmefragen unterstützen. Weitere Entsendungen dieser Art sind geplant. In Abstimmung mit den EU-Programmen und der Kommission hat die Agentur auch damit begonnen, die derzeit im Rahmen der Programme durchgeführten operativen Unterstützungsmaßnahmen schrittweise auf die Agentur zu verlagern, so z. B. die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation von Identifizierungsmissionen oder beim Austausch bewährter Praktiken durch spezielle Arbeitsgruppen für Drittländer.

Dass in der Europäischen Union inzwischen umfassender darüber diskutiert und daran gearbeitet wird, die Rückkehr und Rückübernahme zu erleichtern, dürfte den Bemühungen der Agentur um eine verstärkte Unterstützung von Rückkehrmaßnahmen zugutekommen und diese befördern. Angesichts der neuen Erfordernisse wird die Kommission den EU-Aktionsplan für die Rückkehr in den kommenden Wochen auf den neuesten Stand bringen, damit sichergestellt ist, dass prompt und wirksam reagiert werden kann. Insbesondere wird die Kommission auf der Grundlage der geltenden EU-Rechtsvorschriften ermitteln, wie Rückführungsentscheidungen – durch Nutzung der in den Regeln vorhandenen Flexibilität – besser durchgesetzt werden können, und klare Leitlinien hierfür vorgeben.

Nächste Schritte:

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *sicherstellen, dass die rückkehrbezogenen Pools voll besetzt und einsatzfähig sind;*
- *ihr neues Mandat uneingeschränkt nutzen und neue Wege der Rückkehrunterstützung, insbesondere durch kommerzielle Flüge, entwickeln.*

Die Mitgliedstaaten sollten

- *die Lücken in den Rückkehrpools dringend füllen;*
- *genaue Rückkehrdaten in Echtzeit erheben;*
- *der Agentur alle Informationen zur Verfügung stellen, die sie für ihr Mandat benötigt.*

Die Kommission wird

- *in den kommenden Wochen einen überarbeiteten Aktionsplan für die Rückkehr vorlegen.*

3.4 Einrichtung des Beschwerdeverfahrens der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache

Am 6. Oktober 2016 hat der Exekutivdirektor der Agentur in Absprache mit der Grundrechtsbeauftragten ein Beschwerdeverfahren eingerichtet, mit dem die Achtung der Grundrechte bei den Tätigkeiten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache überwacht und sichergestellt werden soll. Auf der Website der Agentur steht ein Beschwerdeformular in sechs Sprachen (Englisch, Französisch, Arabisch, Urdu, Paschtu, Tigrinya) zur Verfügung, doch können Beschwerden in jeder beliebigen Amtssprache der EU eingereicht werden. Bis Mitte Januar 2017 hat die Agentur lediglich eine Beschwerde erhalten.

Außerdem will die Agentur die Behörden der Mitgliedstaaten, die die von der Grundrechtsbeauftragten der Agentur übermittelten Beschwerden gegen Mitarbeiter der Mitgliedstaaten bearbeiten, miteinander vernetzen. In dieses Netzwerk sollen auch die für Grundrechte zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten eingebunden werden. Ein erstes Treffen der Grundrechtsbeauftragten mit diesen Kontaktstellen fand im Dezember 2016 in Brüssel statt.

Um die Umsetzung des Beschwerdeverfahrens zu unterstützen und ganz allgemein dafür zu sorgen, dass der Grundrechteaspekt bei allen Tätigkeiten der Agentur berücksichtigt wird, wurden die EU-Mittel für die Agentur eigens um 500 000 EUR pro Jahr aufgestockt. Darüber hinaus wird die Grundrechtsbeauftragte 2017 zusätzliches Personal für ihre Aufgaben erhalten.

Nächste Schritte:

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *der Einstellung des erforderlichen Personals zur Unterstützung der Grundrechtsbeauftragten Vorrang einräumen und das entsprechende Einstellungsverfahren bis Ende März 2017 einleiten.*

3.5. Durch Standardstatusvereinbarungen eine bessere operative Zusammenarbeit mit vorrangigen Drittländern ermöglichen

Mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde die Rolle der Agentur auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittländern aufgewertet. Die Agentur hatte bereits mit 18 vorrangigen Drittländern, beispielsweise mit allen Ländern des westlichen Balkans und der Türkei, bilaterale Arbeitsvereinbarungen in den Bereichen Grenzverwaltung und Rückkehr geschlossen. Seit April 2016 verfügt die Agentur über einen Verbindungsbeamten in der Türkei.

Nach dem neuen Mandat werden derzeit alle bestehenden Arbeitsvereinbarungen von der Agentur überprüft. Zusätzliche Haushaltsmittel und Planstellen wurden bereitgestellt, damit die Agentur in den kommenden Jahren bis zu zehn weitere Verbindungsbeamte in prioritäre Länder entsenden kann, angefangen mit Niger und Serbien, wobei der Verbindungsbeamte in Serbien für die gesamte westliche Balkanregion zuständig sein soll.

Allerdings war die Agentur in der Vergangenheit rechtlich nicht befugt, ihre Mitarbeiter im Hoheitsgebiet von Drittländern einzusetzen. Dies erwies sich insbesondere 2015 als problematisch, als es darum ging, die Migrationsströme entlang der Westbalkanroute in jenem Jahr zu bewältigen. Die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sieht nun erstmals die Möglichkeit vor, dass die Agentur mittels Exekutivbefugnissen Maßnahmen auf dem Gebiet benachbarter Drittländer durchführt – unter der Voraussetzung, dass die Europäische Union zuvor mit dem betreffenden Drittland eine entsprechende Vereinbarung getroffen hat.

Die Kommission hat am 22. November 2016 eine Standardstatusvereinbarung angenommen, die als Modell für solche Vereinbarungen dienen soll. Die Kommission hat zwei vorrangige Drittländer – Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien – ausgewählt und führt derzeit Sondierungsgespräche im Hinblick auf weitere Vereinbarungen dieser Art. Am 25. Januar 2017 hat die Kommission Empfehlungen an den Rat dahin gehend angenommen, die Aufnahme von Verhandlungen mit Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zu genehmigen.

Nächste Schritte:

Der Rat sollte

- *die Aufnahme von Verhandlungen mit Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über entsprechende Statusvereinbarungen zügig genehmigen.*

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *das Einstellungsverfahren abschließen und in der Folge bis April bzw. Juni 2017 Verbindungsbeamte nach Niger und Serbien entsenden.*

3.6. Sitzabkommen

Über elf Jahre lang war die Agentur in den betreffenden Ländern ohne Sitzabkommen mit dem Aufnahmemitgliedstaat tätig. Nach Artikel 57 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte ein solches Abkommen spätestens bis zum 7. April 2017 abgeschlossen werden. Nachdem die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache in Kraft getreten ist, haben die Agentur und Polen ihre Gespräche intensiviert, um dieses Ziel zu erreichen. Die technischen Verhandlungen wurden am 23. Januar 2017 abgeschlossen.

Nächster Schritt:

Polen und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollten

- *das Sitzabkommen nach ihren jeweiligen Verfahren bis spätestens 7. April 2017 abschließen.*

3.7. Mehr Haushaltsmittel und Personal

Die EU-Mittel für die Agentur werden schrittweise von 250 Mio. EUR im Jahr 2016 auf 320 Mio. EUR im Jahr 2020 angehoben und ihre Belegschaft von 400 Mitarbeitern im Jahr 2016 auf 1000 Mitarbeiter im Jahr 2020 aufgestockt.

Zunächst waren für 2017 knapp 240 zusätzliche Planstellen unterschiedlicher Art (Bedienstete auf Zeit, Vertragsbedienstete, Abgeordnete nationale Sachverständige) vorgesehen, um der

angestrebten Mitarbeiterzahl von 1000 im Jahr 2020 einen ersten Schritt näherzukommen. Um die Agentur jedoch so rasch wie möglich mit dem erforderlichen Personal auszustatten, beschloss die Haushaltsbehörde am 1. Dezember 2016, den Stellenplan der Agentur für 2016 zu ändern, sodass die Agentur 50 der 130 für 2017 vorgesehenen Bediensteten auf Zeit schon im Jahr 2016 einstellen konnte. Unterdessen hat die Agentur proaktiv die entsprechenden Einstellungsverfahren zur Besetzung der 50 vorfinanzierten Stellen eingeleitet. Um die zugewiesenen Mittel auszuschöpfen, sind allerdings dringend noch weitere Anstrengungen erforderlich.

Nächste Schritte:

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sollte

- *bis Ende März 2017 Einstellungsverfahren zur Besetzung aller Stellen aus dem für 2017 vereinbarten Stellenplan einleiten, insbesondere um den Personalbedarf für die vorrangigen Bereiche zu decken;*
- *die effektive Inanspruchnahme der zusätzlichen Finanzmittel gemäß den von der Haushaltsbehörde beschlossenen Prioritäten sicherstellen.*

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den ersten drei Monaten, in denen die Maßnahmen und Instrumente der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache zum Einsatz gekommen sind, hat sich gezeigt, dass alle Akteure darauf hinarbeiten, die Fähigkeit zum Schutz der Außengrenzen zu verbessern. Erste Schritte wurden insbesondere durch die Einrichtung der neuen obligatorischen Pools unternommen.

Der vorbeugende Mechanismus, mit dem Schwachstellen in den Mitgliedstaaten ermittelt und behoben werden sollen und der unverzichtbarer Bestandteil dieses neuen Ansatzes für einen wesentlich verbesserten Grenzschutz ist, wurde inzwischen auf den Weg gebracht. In diesem Zusammenhang müssen schon die ersten Ergebnisse genutzt werden, um prioritär die drängendsten ermittelten Schwachstellen zu beheben. D. h. es muss schon in den kommenden Monaten auf die Schwachstellen reagiert werden können, die aus den aktuell größten migrationsbedingten Herausforderungen erwachsen.

Bei der Rückkehr irregulärer Migranten voranzukommen – auch um weitere irreguläre Migranten abzuschrecken und deren Zahl zu verringern –, ist eine weitere Priorität, bei der die Agentur parallel zu verstärkten Anstrengungen der Mitgliedstaaten mehr Unterstützung leisten muss. Aufbauend auf den bisherigen guten Ergebnissen sollte sie neue Instrumente entwickeln, um die Unterstützung in Sachen Rückkehr auszubauen. Die Kommission wird in den kommenden Wochen einen überarbeiteten Aktionsplan für die Rückkehr vorlegen.

Am 1. März 2017 wird die Kommission erneut über die Fortschritte bei der Stärkung der Außengrenzen berichten.