



Brüssel, den 14. September 2018
(OR. en)

12146/18

FRONT 289
COMIX 493

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. September 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 632 final

Betr.: **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Evaluierung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) *Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018***

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 632 final.

Anl.: COM(2018) 632 final



Brüssel, den 12.9.2018
COM(2018) 632 final

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

über die Evaluierung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)

*Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in
Salzburg am 19./20. September 2018*

Inhaltsverzeichnis

<u>1.</u>	<u>Einleitung</u>	2
<u>2.</u>	<u>Hintergrund</u>	2
<u>3.</u>	<u>Die Evaluierung von EUROSUR</u>	4
<u>3.1.</u>	<u>Umfang der Evaluierung</u>	4
<u>3.2.</u>	<u>Stand der Umsetzung von EUROSUR</u>	4
<u>3.3.</u>	<u>Ergebnisse der Evaluierung</u>	6
<u>3.3.1.</u>	<u>Relevanz</u>	6
<u>3.3.2.</u>	<u>Wirksamkeit</u>	8
<u>3.3.3.</u>	<u>Effizienz</u>	10
<u>3.3.4.</u>	<u>Kohärenz</u>	11
<u>3.3.5.</u>	<u>Europäischer Mehrwert</u>	11
<u>3.4.</u>	<u>Einhaltung der Grundrechte und Auswirkungen auf die Grundrechte</u>	12
<u>3.4.1.</u>	<u>Drittstaaten und Grundsatz der Nichtzurückweisung</u>	12
<u>3.4.2.</u>	<u>Umgang mit personenbezogenen Daten</u>	12
<u>3.4.3.</u>	<u>Verbesserungsvorschläge</u>	13
<u>4.</u>	<u>Punkte, die weiterer Aufmerksamkeit bedürfen</u>	13
<u>4.1.</u>	<u>Verbesserung der Funktionsweise von EUROSUR</u>	13
<u>4.1.1.</u>	<u>Stärkung der Zuständigkeiten der nationalen Koordinierungszentren</u>	13
<u>4.1.2.</u>	<u>Verbesserung der Governance von EUROSUR</u>	13
<u>4.1.3.</u>	<u>Verringerung der technischen Anforderungen</u>	14
<u>4.1.4.</u>	<u>Nutzung der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten</u>	14
<u>4.2.</u>	<u>Erweiterung des Anwendungsbereichs von EUROSUR</u>	14
<u>4.2.1.</u>	<u>Aufnahme von Grenzübertrittskontrollen an Grenzübergangsstellen</u>	15
<u>4.2.2.</u>	<u>Überwachung der Luftgrenzen</u>	15
<u>4.2.3.</u>	<u>Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern</u>	15
<u>4.2.4.</u>	<u>EUROSUR und integriertes Grenzmanagement</u>	15
<u>5.</u>	<u>Fazit und Folgemaßnahmen</u>	16

1. EINLEITUNG

Ein wirksames Außengrenzenmanagement der Union gehört zu den wichtigsten Prioritäten und ist eine Voraussetzung für die ordnungsgemäße Umsetzung und Erhaltung des Schengenraums mit freiem Personenverkehr, die eine der wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration darstellt.

Die 2013 angenommene Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)¹ bildet einen gemeinsamen Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Grenzüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) (im Folgenden die „Agentur“). Der EUROSUR-Rahmen ist seit dem 2. Dezember 2013 in Kraft. Nach Maßgabe der Verordnung legt die Kommission alle vier Jahre eine Gesamteinschätzung von EUROSUR vor, gegebenenfalls zusammen mit Vorschlägen zur Änderung der Verordnung.

Mit der am 14. September 2016 angenommenen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache² wurden die Europäische Grenz- und Küstenwache als gemeinsame Verantwortung zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten eingerichtet, das Mandat der Agentur erweitert und die Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements festgelegt. Angesichts der bedeutenden Rolle der Agentur bei der Anwendung von EUROSUR haben die mit der Verordnung über die Grenz- und Küstenwache eingeführten Neuerungen erhebliche Auswirkungen auf die tägliche Anwendung von EUROSUR und müssen bei Weiterentwicklungen von EUROSUR berücksichtigt werden.

Um der vollständigen Umsetzung der Verordnung über die Grenz- und Küstenwache und ihren Auswirkungen auf EUROSUR Rechnung zu tragen, wurde die ursprünglich für Dezember 2016 vorgesehene Evaluierung von EUROSUR auf September 2018 verschoben.

2. HINTERGRUND

EUROSUR sieht einen Mechanismus für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit vor, der den verschiedenen nationalen Behörden, die Grenzüberwachungsaktivitäten durchführen, den Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit auf taktischer, operativer und strategischer Ebene sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit der Agentur ermöglicht.

EUROSUR soll irreguläre Migration und grenzüberschreitende Kriminalität aufdecken, verhindern und bekämpfen und zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migranten beitragen. EUROSUR soll das Lagebewusstsein verbessern und die Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen verbessern.³

Die Überwachung der Land- und Seeaußengrenzen fällt in den Rahmen von EUROSUR. Auf freiwilliger Basis kann die Verordnung auch auf die Überwachung der Luftgrenzen an den

¹ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013.

² Verordnung (EU) Nr. 2016/1624

³ Die EUROSUR-Verordnung wird von 30 Mitgliedstaaten angewendet, d. h. 26 EU-Mitgliedstaaten (ohne das Vereinigte Königreich und Irland) und die vier assoziierten Schengen-Staaten (Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz).

Grenzübergangsstellen Anwendung finden. Die Überwachungsaktivitäten von EUROSUR umfassen das Beobachten, Aufspüren, Identifizieren, Verfolgen und Verhindern unbefugter Grenzübertritte.

Die EUROSUR-Verordnung findet keine Anwendung auf rechtliche oder administrative Maßnahmen jeglicher Art, die ergriffen werden, sobald die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten oder ein unbefugtes Überschreiten der Außengrenzen im Rahmen von Abfangmaßnahmen aufgespürt haben. Sie findet insbesondere keine Anwendung auf mit einer Strafverfolgung verbundenen Aspekten.

Die wichtigsten Komponenten von EUROSUR sind:

- *Nationale Koordinierungszentren*, die in jedem Mitgliedstaat als Plattform für die behördenübergreifende Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Bereich Grenzüberwachung fungieren;
- ein *Kommunikationsnetz* für den Austausch von Informationen innerhalb von EUROSUR, einschließlich sensibler Informationen und Verschlussachen, und ein von der Agentur betriebener Videokonferenzdienst;
- der von der Agentur bereitgestellte *Dienst von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten*, mit dem Informationen über die Überwachung der Außengrenzen und im Grenzvorbereich auf der Grundlage einer Kombination von Überwachungsaktivitäten und Informationsquellen, wie Satellitenbildern, Schiffsmeldesystemen sowie Wetterdiensten und Umweltdienstleistungen zur Verfügung stehen;
- verschiedene *Lagebilder* mit Informationen über Ereignisse und Patrouillen-Ausrüstung sowie analytischen Informationen. Jeder Mitgliedstaat verwaltet sein eigenes nationales Lagebild. Die Agentur verwaltet das europäische Lagebild über das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten sowie das gemeinsame Informationsbild zum Grenzvorbereich, der das Gebiet jenseits der Außengrenzen umfasst.⁴

Die Verordnung sieht ferner eine verbesserte Reaktionsfähigkeit vor, insbesondere durch die Festlegung von Außengrenzabschnitten durch die Mitgliedstaaten. Ausgehend von einer Risikoanalyse nimmt die Agentur im Benehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine Einstufung der Außengrenzabschnitte (geringes, mittleres oder hohes Risiko) vor. Die Einstufung geht mit entsprechenden Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und die Agentur einher.

Die Verordnung schafft ferner den Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten zu EUROSUR-Fragen wie den Austausch personenbezogener Daten, der durch die Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 strikt begrenzt wird.

⁴ Die EUROSUR-Informationen werden von den einzelnen Mitgliedstaaten und der Agentur auf dezentraler Ebene ausgetauscht und verteilt. Über das EUROSUR-Kommunikationsnetz werden keine personenbezogenen Daten ausgetauscht, und nur wenige Mitgliedstaaten tauschen personenbezogene Daten über ihre nationalen Koordinierungszentren aus.

3. DIE EVALUIERUNG VON EUROSUR

3.1. Umfang der Evaluierung

Die Evaluierung erstreckt sich auf den gesamten Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013, wobei der Schwerpunkt auf ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und die Agentur liegt. Im Einklang mit Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung und den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung enthält sie eine Bewertung:

- der Bedeutung von EUROSUR und der fortdauernden Gültigkeit der zugrunde liegenden Überlegungen;
- der Wirksamkeit von EUROSUR durch eine Bewertung der Ergebnisse anhand der Ziele;
- der Effizienz von EUROSUR, einschließlich einer Kosten-Nutzen-Evaluierung;
- der Kohärenz von EUROSUR mit anderen politischen Strategien und Rechtsakten und
- des EU-Mehrwerts der Verordnung anhand einer Subsidiaritätsprüfung.

Diese Evaluierung umfasst eine unabhängige Evaluierung der Beachtung der Grundrechte und der Auswirkungen auf die Grundrechte durch die Agentur für Grundrechte.

3.2. Stand der Umsetzung von EUROSUR

EUROSUR umfasst sowohl einen Governance-Rahmen und ein System für den Informationsaustausch. Im Allgemeinen erfolgte die Umsetzung des EUROSUR-Rahmens gemäß der Verordnung:

- Alle Mitgliedstaaten haben ihre *nationalen Koordinierungszentren* als Anlaufstelle für die Grenzüberwachung auf nationaler Ebene eingerichtet, die in der Regel rund um die Uhr besetzt sind. Je nach der Aufteilung der Zuständigkeiten und der geografischen Lage des Mitgliedstaats ist das nationale Koordinierungszentrum entweder für die Leitung und Kontrolle der Grenzschutzbeamten zuständig oder fungiert lediglich eine „Plattform“ für die Koordinierung der Grenzüberwachungstätigkeiten. Alle nationalen Koordinierungszentren arbeiten mit den Zentren in den anderen Mitgliedstaaten und der Agentur zusammen und tauschen mit ihnen Informationen aus – fast alle auch mit anderen nationalen Behörden desselben Mitgliedstaats. Einige Mitgliedstaaten müssen ihre Zentren jedoch noch vollständig mit den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013, die im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus festgestellt wurden, in Einklang bringen.
- Alle Mitgliedstaaten haben ein *nationales Lagebild* über ihre Situation an den Grenzen eingerichtet, anhand dessen sie Vorfälle an der Grenze (Ereignisschicht) und Analyseberichte (Analyseschicht) austauschen. Dennoch tauschen derzeit jedoch nur die Hälfte der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene die in der Einsatzschicht erfassten Positionen ihrer Patrouillen-Ausrüstung aus. Die Hälfte der Mitgliedstaaten tauscht zudem Informationen aus ihrem nationalen Lagebild mit benachbarten Mitgliedstaaten aus.
- Alle Mitgliedstaaten haben ihre *Grenzabschnitte* festgelegt, und die Agentur hat im Benehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten *Einstufungen* vorgenommen und angepasst. Für Grenzabschnitte mit hohem Risiko erhalten alle betroffenen Mitgliedstaaten wie Italien und Griechenland Unterstützung durch die Agentur.

- Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission über ihre *Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten* Bericht erstattet. Diese Zusammenarbeit erfolgt in der Regel im Rahmen regionaler Kooperationsnetze oder bilateraler Abkommen. Für die Evaluierung haben die Mitgliedstaaten der Kommission die Fassungen ausgewählter bilateraler Abkommen mit Drittstaaten vorgelegt.
- Die Agentur erbringt derzeit dreizehn *Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten*. Durch diese Dienste stehen allen nationalen Koordinierungszentren über das EUROSUR-Kommunikationsnetz und direkt für die von der Agentur koordinierten gemeinsamen Aktionen Informationsdienste mit hohem Mehrwert zur Verfügung. Diese Dienste dienen der Unterstützung von Aktionen an den Grenzen, der Aufdeckung und Analyse grenzüberschreitender Kriminalität, wie dem Schmuggel von Migranten, Waffen, Drogen, Zigaretten und anderen Schmuggelwaren, und dem Aufspüren von Migranten in Not. Ferner werden die Patrouillentätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützt.

Die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten sind das Ergebnis der täglichen Zusammenarbeit der Agentur mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EFCA) und dem Satellitenzentrum der Europäischen Union und wurden mit finanzieller Unterstützung des EU-Weltraumprogramms COPERNICUS ausgebaut. Derzeit wird im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache und der dreiseitigen Arbeitsvereinbarung zwischen der EMSA, EFCA und der Agentur ein neuer Luftüberwachungsdienst mit der Bezeichnung „Multipurpose Aerial Surveillance“ getestet.

- Das *EUROSUR-Kommunikationsnetz* wird von der Agentur bereitgestellt und betrieben. Seit Dezember 2013 wurden über 184 000 grenzbezogene Ereignisse an das europäische Lagebild gemeldet und darüber ausgetauscht. Im Januar 2018 hat die Agentur die Sicherheitsakkreditierung dieses Netzes offiziell abgeschlossen, sodass sie mit den nationalen Koordinierungszentren EU-Verschlusssachen austauschen kann.

Im Hinblick auf einen benutzerfreundlicheren Informationsaustausch müssen die Verfügbarkeit des Netzes und seine Benutzeroberfläche noch verbessert werden. Dadurch könnten die Mitgliedstaaten die verfügbaren Informationen schneller und besser nutzen. Auch wenn die EUROSUR gemeldeten Informationen bereits ein gewisses Maß an Heterogenität aufweisen, könnten sowohl bei der Art der Vorfälle als auch bei den Berichtsperioden für die Berichterstattung in den Lagebildern die Verwendung der verfügbaren Informationen zu Analysezwecken durch ein stärker automatisiertes Informationsmanagement weiter verbessert werden.

- Das EUROSUR-Kommunikationsnetz zwischen den nationalen Koordinierungszentren und der Agentur wurde zusammen mit einem weiteren von der Agentur verwalteten Informationssystem für die agentureigene Anwendung mit der Bezeichnung *Joint Operations Reporting Application (JORA)*, die über ähnliche Funktionen verfügt, eingerichtet. Diese Redundanz sorgte bei den Mitgliedstaaten für Verwirrung und wirkte sich negativ auf die Qualität der Berichterstattung an den Außengrenzen aus. Diese Situation verbessert sich, da die Agentur das JORA- und das EUROSUR-Kommunikationsnetz nach und nach zusammenlegen, sodass daraus mittelfristig ein einziges Instrument entsteht.

- Die Kommission nahm 2015 das *EUROSUR-Handbuch*⁵ mit technischen und operativen Leitlinien, Empfehlungen und bewährten Verfahren, auch für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, an.

3.3. Ergebnisse der Evaluierung

3.3.1. Relevanz

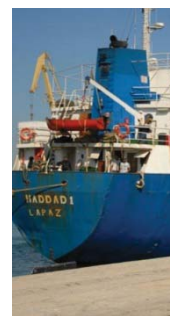
Die Migrationskrise, insbesondere entlang der Westbalkanroute 2015/2016, und die Terroranschläge in Europa sind zwei wesentliche Krisensituationen, mit denen die EU seit der Annahme von EUROSUR konfrontiert wurde. Sie haben deutlich gemacht, dass ein solider und umfassender Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit für die bestehende Europäische Grenz- und Küstenwache notwendig ist. EUROSUR sollte diesbezüglich weiter ausgebaut werden.

EUROSUR ist wichtig, um irreguläre Einwanderung zu verhindern und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Es wurden zahlreiche Fälle gemeldet, in denen mithilfe der über EUROSUR mit der Agentur und zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen der Schmuggel von Drogen, Waffen, Zigaretten und anderen illegalen Waren sowie Menschen verhindert und Schleuser festgenommen werden konnten, die anschließend vor Gericht gebracht wurden.

Beispiele für den Einsatz der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

Am 29. November 2014 konnte die griechische Küstenwache auf der Grundlage verfügbarer Erkenntnisse eine unter tansanischer Flagge fahrende und mit 9 Lkw beladene Autofähre aufspüren. Die Fähre wurde mithilfe der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten über einen langen Zeitraum umfassend überwacht. In den Lkw befanden sich eine beträchtliche Menge Tabak und mehr als 60 Millionen Zigaretten ohne Dokumente über den rechtmäßigen Besitz. Dabei handelte es sich um die zweitgrößte jemals von der griechischen Küstenwache beschlagnahmte Warenmenge mit einem geschätzten Wert von 30 000 000 EUR.

Vor einigen Monaten wurde das Schiff „Haddad I“ (unter bolivianischer Flagge) als potenziell verdächtig eingestuft und über die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten verfolgt. Aufgrund eines ungewöhnlichen Verhaltens auf See wurde das Schiff im September 2015 von den griechischen Behörden gestoppt und kontrolliert. Dabei konnten an Bord 5000 Waffen mit 500 000 Schuss Munition sowie geschmuggelte Zigaretten beschlagnahmt werden. Das Schiff war auf dem Weg nach Libyen.



Am 15. Juni 2017 setzte die griechische Küstenwache einen Frachter (Golendri) mit geschmuggelten Zigaretten fest und nahm 6 Schmuggler fest. Durch den Einsatz der Dienste

⁵ Empfehlung der Kommission vom 15.12.2015 zur Annahme des Praxishandbuchs für die Anwendung und Verwaltung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR-Handbuch).



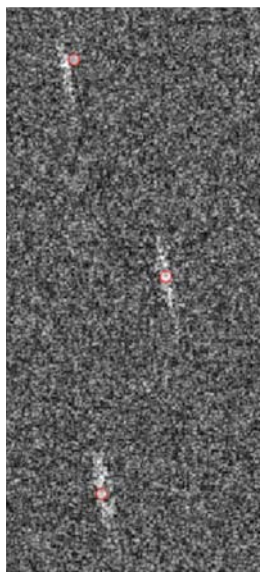
von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten auf der Grundlage einer Anfrage der griechischen Küstenwache konnte das Schmuggelschiff von Montenegro nach Kreta verfolgt werden.



Im Juli 2017 wurde das Frachtschiff „Falkvag“ durch die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten überwacht. Das Schiff wurde im Rahmen der Luftraumüberwachung entdeckt und seine Bewegungen wurden durch die Agentur überwacht. Sämtliche erfassten Informationen wurden dem spanischen nationalen Koordinierungszentrum übermittelt. Es wurden sechs Container mit geschmuggelten Zigaretten beschlagnahmt. Wie die spanischen Medien berichteten, handelte es sich dabei um den größten Fund in der Geschichte der spanischen Zollbehörden.

In mehreren Fällen hat EUROSUR unmittelbar zur Rettung von Hunderten von Menschenleben beigetragen, indem Migranten erstmals auf See aufgespürt und Such- und Rettungsmechanismen eingeleitet wurden. Indirekt konnten durch EUROSUR zahlreiche Menschenleben gerettet werden, indem die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Grenz- und Küstenwachen der nationalen Koordinierungszentren und in den Zentren für die Seenotrettung eingerichtet und sichergestellt wurden.

Beispiele für Beiträge der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten zur Rettung von Menschenleben



Im Oktober 2015 entdeckte die Agentur mithilfe der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten nicht identifizierte Objekte auf See nahe der libyschen Küste. Diese Information wurde unverzüglich den italienischen Behörden weitergeleitet, die das EUNAVOR MED Flaggschiff in diesem Gebiet informierten, sodass Migranten gerettet werden konnten.

Im September 2016 trugen die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten unter Einsatz modernster Satellitennavigationstechnologie dazu bei, Menschen zu retten, die sich nördlich von Marokko in Seenot befanden. Die spanischen Behörden wurden von den marokkanischen Behörden ohne genaue Standortangabe darüber informiert, dass in dem betreffenden Gebiet ein Boot verschollen ist. Anhand eines von der Agentur im Rahmen der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten angeforderten Satellitenscans des Gebiets konnte ein Objekt auf See

ausgemacht werden. Diese Information wurde den spanischen Behörden umgehend weitergeleitet, die daraufhin Such- und Rettungsmaßnahmen einleiteten. In der genannten Zone wurde ein Boot mit 35 Migranten, darunter Frauen und Kinder, entdeckt, die von einem französischen Schiff im Einsatz der gemeinsamen Aktion „Indalo“ gerettet werden konnten.

Am 24. Juni 2017 wurden im Rahmen der gemeinsamen Aktion „Indalo 2017“ bei einem Erkundungsflug zum Aufspüren von Schiffen zwei kleine Gummiboote mit 73 Menschen an Bord entdeckt. Mithilfe der vor Kurzem verstärkten Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten wurde die Position der Boote nördlich der nordafrikanischen Küste bestätigt, was zeigt, dass damit selbst kleine Objekte (5 bis 7 m) auf See aufgespürt werden können. Die Menschen an Bord wurden gerettet und in den spanischen Hafen von Motril in Sicherheit gebracht.

Im Oktober 2017 wurde der neue Dienst von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten, der „Multi-purpose Aerial Surveillance“, zu Such- und Rettungseinsätzen herangezogen, an denen 19 verschiedene Schiffe im Mittelmeer beteiligt waren und die zur Rettung von rund 716 Migranten führten. Im November 2017 wurden insgesamt 8 Schiffe im zentralen Mittelmeer entdeckt, wodurch etwa 314 Migranten gerettet werden konnten.

3.3.2. Wirksamkeit

Der EUROSUR-Rahmen fördert wirksam den Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit.

Die Einrichtung der nationalen Koordinierungsstellen hat einen Mehrwert erbracht, wodurch die behördenübergreifende Zusammenarbeit und der Informationsaustausch auf nationaler und regionaler Ebene mit benachbarten Mitgliedstaaten und mit der Agentur verbessert wurden. Die Rolle der nationalen Koordinierungszentren könnte weiter gestärkt werden, indem eine bessere Koordinierung mit den lokalen und regionalen Grenzmanagementebenen

gewährleistet und andere Aspekte des integrierten Grenzmanagements, wie z. B. die Überwachung von Sekundärbewegungen, abgedeckt werden.

Beispiele für den Beitrag von EUROSUR zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit in den Mitgliedstaaten

In Portugal führte EUROSUR zur Einrichtung direkter Kommunikationskanäle zwischen dem nationalen Kommando- und Kontrollzentrum, in dem das nationale Überwachungssystem (SIVICC), das Seenotrettungskoordinierungszentrum (Marine-Schiffahrtsbehörde) und das Luftkommando (Luftwaffe) integriert sind. Dadurch konnten die Krisenreaktionsfähigkeit entscheidend verbessert werden.

In der Schweiz können sich an Bord der durchfahrenden internationalen Güterzüge irreguläre Migranten befinden. Anhand von Informationen über diese Züge aus den nationalen Koordinierungszentren der benachbarten Mitgliedstaaten konnten Migranten auf diesen Zügen vor Hypothermie und schweren Verletzungen bewahrt werden.



links: Nationales Koordinierungszentrum in Italien. Hier arbeiten Carabinieri, Küstenwache, Guardia di Finanza, Marine und Zoll Hand in Hand.

unten: Das spanische nationale Koordinierungszentrum meldet EUROSUR die Überwachung eines Schnellboots, das Drogen schmuggelt.



Die Qualität der zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten über das europäische Lagebild ausgetauschten Informationen könnte verbessert werden. Wie bereits dargelegt, sollten die verschiedenen Informationssysteme der Agentur, wie die Berichts-anwendung für gemeinsame Aktionen (JORA) und das Kommunikationsnetz von EUROSUR zusammengeschlossen werden. Die Automatisierung und die Nutzerakzeptanz sollten mit neusten Technologien verbessert werden. Die Agentur sollte die Qualität der Dienste und die Informationen, die über EUROSUR ausgetauscht werden, überwachen und gegebenenfalls auch durchsetzen.

Insgesamt sollte sich EUROSUR von einem System zu einem allgemeineren Governance-Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit entwickeln.

3.3.3. Effizienz

Die Kosten für die Durchführung von EUROSUR aus den nationalen Haushalten, den EU-Finanzierungsinstrumenten und der Agentur belaufen sich auf etwa 130 Mio. EUR und liegen

damit weiter unter den im Rahmen der Folgenabschätzung von 2011 zum EUROSUR-Legislativvorschlag⁶ veranschlagten 208 Mio. EUR.

Die EU bietet den Mitgliedstaaten bei der Anwendung von EUROSUR im Wege der direkten Mittelverwaltung finanzielle Unterstützung aus dem für den Zeitraum 2007 bis 2013 eingerichteten Außengrenzenfonds und dem Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens. Diese Instrumente werden einer spezifischen Bewertung unterzogen.

EUROSUR verursacht lediglich einen begrenzten Verwaltungsaufwand. Eine von den konsultierten Interessenträgern genannte Quelle für den Verwaltungsaufwand ergibt sich dadurch, dass der Informationsaustausch ein manuelles Eingreifen erforderlich macht.

Nach Ansicht der Interessenträger überwiegen die sich durch EUROSUR ergebenden Vorteile einer Verbesserung der Lageerkennung und Reaktionskapazitäten die mit der Einrichtung von EUROSUR verbundenen Kosten. EUROSUR hat dazu beigetragen, Synergieeffekte auf europäischer Ebene durchzusetzen und so Kosten auf nationaler Ebene zu senken.

3.3.4. Kohärenz

EUROSUR fördert Synergien und damit Kohärenz zu anderen Politikbereichen: das nationale Koordinierungszentrum ist eine zentrale Anlaufstelle für die operative Zusammenarbeit mit anderen politischen Akteuren in Bereichen wie maritime Angelegenheiten, Sicherheit und Zollkontrollen. EUROSUR ist auch ein gutes Beispiel für die zivil-militärische Zusammenarbeit, da mehreren nationalen Koordinierungszentren auch militärische Akteure wie die Marine angehören.

Auf EU-Ebene sind die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten ein Instrument, das für andere Aufgaben der Küstenwache wie die Überwachung der Fischerei verwendet werden kann. Auch für die externe Sicherheit ergeben sich gegenseitige Vorteile, da beispielsweise EUROSUR-Informationsprodukte mit der Agentur im Rahmen der GSVP-Operation EUNAVFOR Med Sophia ausgetauscht werden.

Die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten sind ferner ein Instrument zur Umsetzung von Forschungsprojekten und -programmen und ein konkretes Ergebnis des EU-Weltraumprogramms Copernicus.

EUROSUR sollte geändert werden, um den durch die EGK-Verordnung eingeführten Neuerungen Rechnung zu tragen, und sowohl das neue Mandat der Agentur als auch die Umsetzung des integrierten Grenzschutzsystems der EU zu berücksichtigen.

3.3.5. Europäischer Mehrwert

Der EU-Mehrwert von EUROSUR wird von den EU-Grenzschutzbehörden uneingeschränkt anerkannt. Eine Abschaffung des EUROSUR-Rahmens ist nicht denkbar, da die meisten Mitgliedstaaten für die Grenzüberwachung inzwischen davon abhängig sind.

⁶ COM(2011) 873 final.

Die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten liefern den an der Grenzüberwachung beteiligten Endnutzern einen echten Mehrwert. Keine nationale Grenzschutzorganisation könnte sich allein die weltraumgestützten Überwachungsdienste und andere weitreichende Plattformen, wie sie die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten bieten, leisten.

3.4. Einhaltung der Grundrechte und Auswirkungen auf die Grundrechte

Die Agentur für Grundrechte hat EUROSUR bewertet. In ihrem Bericht⁷ kommt sie zu dem Schluss, dass EUROSUR sowohl die Grundrechte als auch die Datenschutzgrundsätze einhält, und schlägt mehrere mögliche Verbesserungen vor.

3.4.1. Drittstaaten und Grundsatz der Nichtzurückweisung

Die Agentur für Grundrechte hat die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Rahmen des Grenzmanagements insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung untersucht und konnte keine Verstöße feststellen.

Die Mehrheit der 20 Mitgliedstaaten mit bilateralen Abkommen mit Drittstaaten im Bereich Grenzüberwachung nutzt eine allgemeine Bewertung der Lage der Grundrechte in Drittstaaten, und 11 Mitgliedstaaten haben Klauseln zum Schutz der Grundrechte in ihre Abkommen aufgenommen.

Die Agentur für Grundrechte hat nach dem Zufallsprinzip sieben bilaterale Abkommen geprüft. Keines der geprüften Abkommen enthält Bestimmungen, die im Widerspruch zu den in der EU-Grundrechtecharta und in Erwägungsgrund 15 und Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 verankerten Grundrechtsbestimmungen stehen. Der Bewertung der Agentur für Grundrechte zufolge beinhalten die meisten Abkommen insbesondere einen allgemeinen Hinweis darauf, dass das Abkommen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Vertragsparteien umzusetzen ist. Sie könnten mit ausdrücklichen Garantien zur Förderung einer Umsetzung im Einklang mit den Grundrechten präzisiert werden.

3.4.2. Umgang mit personenbezogenen Daten

Der Umgang insgesamt mit personenbezogenen Daten im Rahmen von EUROSUR durch angemessene Schulungen und Leitlinien nach Maßgabe des EUROSUR-Handbuchs ist ordnungsgemäß.

Abgesehen von Schiffsidentifizierungsnummern werden keine personenbezogenen Daten zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit EUROSUR ausgetauscht. Nur sechs Mitgliedstaaten verarbeiten personenbezogene Daten im Zusammenhang mit ihrer Umsetzung von EUROSUR auf nationaler Ebene.

⁷ Bericht der Agentur für Grundrechte: How the EUROSUR Regulation affects fundamental rights <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/evaluation-impact-eurosur-fundamental-rights>

3.4.3. Verbesserungsvorschläge

In ihrem Bericht schlug die Agentur für Grundrechte mehrere Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf EUROSUR vor, wie die Aufnahme spezieller Klauseln, nach denen Abkommen im Einklang mit den Grundrechten unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung anzuwenden sind, und die Beachtung der wichtigsten Datenschutzgarantien in künftigen Abkommen mit Drittstaaten. Als mögliche Alternative schlug sie vor, technische und verfahrenstechnische Lösungen für bessere Dokumentationen in Verbindung mit Such- und Rettungsmaßnahmen sowie für Ereignisse mit Beteiligung benachteiligter Gruppen wie Kindern zu entwickeln. Nach Auffassung der Agentur für Grundrechte könnte damit das Risiko von Verletzungen der Menschenrechte gemindert werden.

4. PUNKTE, DIE WEITERER AUFMERKSAMKEIT BEDÜRFE

Die im Folgenden genannten Verbesserungen könnten durch die geplanten Änderungen der EUROSUR-Verordnung erreicht werden.

4.1. Verbesserung der Funktionsweise von EUROSUR

EUROSUR sollte sich von einem System zu einem Governance-Rahmen entwickeln, um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und EU-Ebene sowie mit Dritten zu fördern.

4.1.1. Stärkung der Zuständigkeiten der nationalen Koordinierungszentren

Die Einrichtung der nationalen Koordinierungszentren in den Mitgliedstaaten ist eine der größten Errungenschaften, die mit der EUROSUR-Verordnung erreicht wurde. Sind mehrere nationale Behörden an Grenzkontrollen beteiligt, wird häufig das nationale Koordinierungszentrum als „Plattform“ genutzt, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen mehreren Organisationen verschiedener Ministerien zu fördern.

Durch nationale Koordinierungszentren wurden ferner die behördenübergreifende Zusammenarbeit über die nationale Ebene hinaus strukturiert und die bi- und multilaterale Zusammenarbeit im Bereich Grenzüberwachung gefördert. Das Modell der nationalen Koordinierungszentren wird nun auf Drittstaaten übertragen, um regionale Kooperationsnetze aufzubauen.

Im Hinblick auf die Förderung des integrierten europäischen Grenzmanagements sollte eine Weiterentwicklung von EUROSUR den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und -kulturen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Die Stärkung und Klärung der Rolle und der Zuständigkeiten der nationalen Koordinierungszentren würde ermöglichen, bei der Durchführung ein notwendiges Maß an Flexibilität zu wahren und gleichzeitig den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zu verbessern.

4.1.2. Verbesserung der Governance von EUROSUR

In der EUROSUR-Verordnung sollten die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure klarer festgelegt werden, um den Informationsaustausch zu verbessern und das Vertrauen der Interessenträger zu stärken.

So sollten beispielsweise die Berichterstattung über Ereignisse und die Bereitstellung von Informationsdiensten in EUROSUR klargestellt werden, insbesondere in Bezug auf die Festlegung der zuständigen Stellen, das Eigentum an Informationen und den Zeitrahmen für die Meldung von Vorfällen.

Es sollten Standards festgelegt werden, um die Berichtsverfahren, die Art der gemeldeten Vorfälle und die technischen Schnittstellen anzugleichen und damit den automatisierten Informationsaustausch („M2M“) zu fördern. Ein automatisierter Mechanismus sollte eingerichtet werden, um die Qualität der im Rahmen von EUROSUR ausgetauschten Informationen zu kontrollieren und durchzusetzen.

4.1.3. Verringerung der technischen Anforderungen

Die rasche Entwicklung der Technologie ermöglicht ferner eine neue und effizientere Umsetzung von Lösungen für den Informationsaustausch.

Wenngleich es von entscheidender Bedeutung ist, strenge technische Anforderungen zu erfüllen, z. B. hinsichtlich der Struktur der Lagebilder oder der Einrichtung von EUROSUR in sehr kurzer Zeit, so können diese Anforderungen schnell einen raschen und effizienten Informationsaustausch behindern und damit weiteren Verbesserungen im Wege stehen.

Beispielsweise könnten neben dem in der EUROSUR-Verordnung beschriebenen Informationsaustausch zwischen der nationalen und der EU-Ebene taktische und operative Informationen auf lokaler Ebene schneller zwischen den Mitgliedstaaten oder auf bi- oder multilateraler Basis innerhalb des „globalen“ Rahmens von EUROSUR ausgetauscht werden.

Dasselbe gilt für den Informationsaustausch im Rahmen gemeinsamer Aktionen über das JORA-System der Agentur, das eine Primärquelle für die Übermittlung von Informationen an EUROSUR darstellt.

4.1.4. Nutzung der Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten

Die Dienste von EUROSUR zur Zusammenführung von Daten sind ein Instrumentarium von Informationsdiensten, die über eine enge behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf EU-Ebene geschaffen werden. Es besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass dieser Mechanismus einen echten EU-Mehrwert für das Grenzmanagement bringt.

Mit der Entwicklung der Grenzüberwachung werden neue Instrumente wie der Luftüberwachungsdienst „Multipurpose Aerial Surveillance“ entwickelt. EUROSUR sollte eine rasche Einführung solcher neuen Dienste ermöglichen und dabei sicherstellen, dass die Grundrechte und Datenschutzvorschriften erfüllt werden.

4.2. Erweiterung des Anwendungsbereichs von EUROSUR

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse und des Erfolgs von EUROSUR als Rechtsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Agentur könnte der Anwendungsbereich der Verordnung schrittweise auf verschiedene Aspekte des Grenzmanagements ausgedehnt werden.

4.2.1. Aufnahme von Grenzübertrittskontrollen an Grenzübergangsstellen

Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 stellen eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten freiwillig Informationen über die Kontrollen an Grenzübergangsstellen und die Überwachung an Luftgrenzen bereit. In der derzeitigen Situation können viele Vorfälle an den Grenzen für das europäische Lagebild „verloren gehen“, da sie nicht von allen Mitgliedstaaten gemeldet werden.

Daher sollten Vorfälle an Grenzübergangsstellen systematisch in den Meldungen berücksichtigt werden.

4.2.2. Überwachung der Luftgrenzen

Neben der bereits erwähnten Problematik an Flughäfen ist auch der Überwachung an Luftgrenzen besondere Beachtung beizumessen. Es werden neue kriminelle Aktivitäten gemeldet, bei denen mit Kleinflugzeugen oder ferngesteuerten Flugsystemen Drogen und Zigaretten geschmuggelt werden. Sowohl technische als auch organisatorische Lösungen könnten bei der Weiterentwicklung des EUROSUR-Rahmens berücksichtigt werden.

4.2.3. Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern

Der Informationsaustausch und die engere Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten sind für die Steuerung der Migrationsströme und die Verhütung von Straftaten an den Außengrenzen von ausschlaggebender Bedeutung.

Die Artikel 54 und 55 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache bieten der Agentur in diesem Zusammenhang neue und weitreichende Möglichkeiten als Artikel 20 der EUROSUR-Verordnung.

Die Kohärenz des Rahmens für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den beiden Verordnungen muss verbessert werden, um Überschneidungen zu vermeiden und die Komplementarität mit anderen Rechtsakten wie der ILO-Verordnung⁸ sicherzustellen.

4.2.4. EUROSUR und integriertes Grenzmanagement

Mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde das europäische integrierte Grenzmanagement als geteilte Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache eingerichtet. Daher gibt es keinen allgemeinen gemeinsamen Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem integrierten Grenzmanagement.

Mithilfe von EUROSUR wurde ein solcher Rahmen im Bereich Grenzüberwachung erfolgreich umgesetzt. Eine Übertragung des Konzepts auf einen gemeinsamen Rahmen für das integrierte Grenzmanagement – einschließlich der Überwachung von Sekundärbewegungen – sollte erwogen werden.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen.

5. FAZIT UND FOLGEMABNAHMEN

Angesichts der Ergebnisse der Evaluierung SWD(2018) 410 und den Gesprächen der Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Agentur gelangt die Kommission zu folgender Schlussfolgerung:

Zwar konnten mit dem EUROSUR-Rahmen Fortschritte bei der Verwirklichung seiner Ziele erreicht werden, seine Funktionsweise könnte jedoch durch die Weiterentwicklung von einem technischen Informationssystem hin zu einem Governance-Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit, mit dem die Grenzkontrolle und eventuell auch andere ausgewählte Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements abgedeckt werden, verbessert werden.

Folgemeßnahmen:

Im Einklang mit Artikel 22 Absatz 3 der EUROSUR-Verordnung wird die Kommission daher diesen Bericht über die Evaluierung von EUROSUR zusammen mit einem Vorschlag zur Änderung der EUROSUR-Verordnung vorlegen und EUROSUR auch in den Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache einbeziehen.