



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht Nr. 08/2021 **"Von Frontex geleistete Unterstützung bei der Verwaltung der Außengrenzen: bislang nicht wirksam genug"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Leo Brincat, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die EU-Grenzschutzagentur Frontex unterstützt die EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder nicht wirksam genug beim Schutz der europäischen Außengrenzen. Die von Frontex geleistete Unterstützung reicht nicht aus, um illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Die Prüfer gelangen zu dem Schluss, dass das Frontex-Mandat von 2016 nicht vollständig umgesetzt wurde. Sie bezweifeln außerdem, dass die Agentur ihrer neuen operativen Rolle gerecht werden kann.

Um den Sonderbericht und die zugehörige Pressemitteilung in 23 EU-Sprachen aufzurufen, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung Luxemburg, den 7. Juni 2021

Frontex trägt nicht wirksam genug zum Schutz der EU-Außengrenzen bei

Die EU-Grenzschutzagentur Frontex unterstützt die EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder nicht wirksam genug beim Schutz der europäischen Außengrenzen. Das geht aus einem soeben veröffentlichten Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Die von Frontex geleistete Unterstützung reiche nicht aus, um illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu stoppen. Die Prüfer gelangen ferner zu dem Schluss, dass das Frontex-Mandat von 2016 nicht vollständig umgesetzt wurde. Sie bezweifeln außerdem, dass die Agentur ihrer neuen operativen Rolle gerecht werden kann.

Frontex wurde im Jahr 2004 gegründet, um gemeinsam mit den nationalen Behörden gegen Probleme an den EU-Außengrenzen – wie beispielsweise Terrorismus, Menschenhandel und Schleuserkriminalität – vorzugehen. Seitdem wurde das Mandat der Agentur nach und nach erweitert und ihr Haushalt kontinuierlich aufgestockt (von 19 Millionen Euro im Jahr 2006 auf 460 Millionen Euro im vergangenen Jahr). Trotz dieser Maßnahmen unterstützt Frontex die Mitgliedstaaten nach Auffassung der EU-Prüfer nach wie vor nur unzureichend beim Schutz der EU-Außengrenzen.

"Bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Einwanderung an den EU-Außengrenzen spielt Frontex eine wesentliche Rolle", so Leo Brincat, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Dieser Auftrag wird von Frontex zurzeit jedoch nicht wirksam erfüllt. Das gibt vor allem deshalb Anlass zur Sorge, weil Frontex nun auch noch zusätzliche Aufgaben erhält."

Im Jahr 2016 erhielt Frontex ein klares Mandat für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Prüfer stellten jedoch fest, dass Informationen nur lückenhaft und uneinheitlich ausgetauscht werden, was Frontex und die Mitgliedstaaten dabei beeinträchtigt, die Außengrenzen zu überwachen und erforderlichenfalls auf Bedrohungen zu reagieren. Auch seien die Daten, die für die Analyse von Risiken und Schwachstellen benötigt würden, nicht immer vollständig und von guter Qualität. Nicht zuletzt gebe es im Rahmen der laufenden Tätigkeiten von Frontex noch nicht

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

genug gemeinsame Einsätze, die der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität dienen.

Die Prüfer weisen ferner darauf hin, dass es hinsichtlich der Effizienz und Kosten von Frontex an Informationen mangelt. Die Agentur berichte zwar ausführlich über ihre Arbeit, analysiere jedoch nur selten deren Wirksamkeit und Auswirkungen. Zudem mache Frontex keine Angaben zu den tatsächlichen Kosten gemeinsamer Einsätze.

Die Prüfer stellen fest, dass die letzte externe Bewertung von Frontex im Juli 2015 veröffentlicht wurde. Vor dem Erlass der neuen Frontex-Verordnung 2019 sei zudem keine neue Bewertung vorgenommen worden. Dabei hätten sich durch diese Verordnung die Aufgaben von Frontex grundlegend geändert. Zuvor habe die Agentur nur eine unterstützende und koordinierende Funktion innegehabt; nunmehr habe sie eine operative Rolle übernommen. Damit die Agentur ihr neues Mandat erfüllen könne, werde sie bis 2027 mit bis zu 10 000 Einsatzkräften ausgestattet (2019 hatte Frontex lediglich 750 Mitarbeiter). Allerdings sei noch nicht absehbar, ob dieses Personal auch wie beabsichtigt eingesetzt werden könne. Der Haushalt von Frontex solle sich auf rund 900 Millionen Euro pro Jahr verdoppeln – eine hohe Summe, die festgelegt worden sei, ohne zu ermitteln, was die Agentur für ihr neues Mandat überhaupt benötige und wie sich dies auf die Mitgliedstaaten auswirke. Fazit der Prüfer: Nachdem die Agentur noch nicht einmal ihr Mandat von 2016 habe vollständig ausfüllen können, sei sie nicht dafür bereit, ihr neues Mandat von 2019 wirkungsvoll umzusetzen.

Hintergrundinformationen

Im Jahr 2019 untersuchten die EU-Prüfer im [Sonderbericht zur Migrationssteuerung](#) die von Frontex in Griechenland und Italien durchgeführten Rückkehraktionen. Der Schwerpunkt des heute veröffentlichten Berichts zur nun durchgeführten Wirtschaftlichkeitsprüfung lag auf vier weiteren Kerntätigkeiten von Frontex: Lagebeobachtung, Risikoanalyse, Schwachstellenbeurteilung und operative Reaktion. Zusammengenommen entfielen fast zwei Drittel der operativen Kosten von Frontex im Jahr 2019 auf diese Tätigkeiten.

Der Sonderbericht Nr. 08/2021 "Von Frontex geleistete Unterstützung bei der Verwaltung der Außengrenzen: bislang nicht wirksam genug" ist in 23 EU-Sprachen auf der Website des Hofes (eca.europa.eu) abrufbar.

Im späteren Jahresverlauf wird der Hof auch Prüfungsberichte zur [Rückkehrpolitik der EU](#) und zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität veröffentlichen.

Der Europäische Rechnungshof stellt seine Sonderberichte dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU sowie anderen betroffenen Parteien wie nationalen Parlamenten, Wirtschaftsakteuren und Vertretern der Zivilgesellschaft vor. Der weitaus größte Teil der Empfehlungen, die der Hof in seinen Berichten ausspricht, wird umgesetzt.

Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: press@eca.europa.eu

- Vincent Bourgeais – E: vincent.bourgeais@eca.europa.eu – M: (+352) 691 551 502
- Claudia Spiti – E: claudia.spiti@eca.europa.eu – M: (+352) 691 553 547

Sonderbericht

Von Frontex geleistete Unterstützung bei der Verwaltung der Außengrenzen:

bislang nicht wirksam genug



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XII
Einleitung	01 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 20
Bemerkungen	21 - 84
Bei den Informationen, die Frontex zur Verfügung stehen, sowie den Tätigkeiten der Agentur zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung wurden Mängel festgestellt	21 - 60
Der Rahmen für den Informationsaustausch weist Lücken und Unstimmigkeiten auf	23 - 30
Die Tätigkeiten von Frontex waren nicht weit genug entwickelt, um die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder wirksam unterstützen zu können	31 - 53
Frontex legte weder Informationen über die Auswirkungen noch die Kosten seiner Tätigkeiten vor	54 - 60
Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird von Frontex nicht wirksam unterstützt	61 - 72
Ein geeigneter Rahmen für den Informationsaustausch, der die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt, ist noch nicht vorhanden	63 - 65
Frontex leistet nur begrenzte Unterstützung bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität	66 - 72
Frontex kann sein Mandat aus dem Jahr 2019 noch nicht wirksam umsetzen	73 - 84
Frontex hat sich noch nicht entsprechend angepasst, um die Anforderungen seines Mandats von 2016 zu erfüllen	74 - 77
Im Rahmen des Mandats von 2019 ist eine rasche und exponentielle Erhöhung der Ressourcen vorgesehen	78 - 81
Es besteht das Risiko, dass Frontex die Informationen, die für die Entwicklung seiner Tätigkeiten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erforderlich sind, nicht erhält	82 - 84
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	85 - 101

Anhänge

**Anhang I – Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
– zusätzliche Informationen zu den Mandaten aus den
Jahren 2016 und 2019**

**Anhang II – Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen
des Hofes**

**Anhang III – Umsetzung von EUROSUR durch die
30 Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder**

Anhang IV – Tätigkeiten im Zusammenhang mit Seeoperationen

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Antworten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Mit dem Übereinkommen von Schengen wurde ein einheitlicher Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen geschaffen. Die Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen sind von entscheidender Bedeutung, um den freien Personen- und Warenverkehr in diesem Raum zu erleichtern und gleichzeitig die innere Sicherheit zu gewährleisten sowie potenziellen Bedrohungen an den Grenzen vorzubeugen.

II Frontex wurde im Jahr 2004 gegründet und mit der Annahme der Verordnung (EU) 2016/1624 zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgebaut. Das ursprüngliche Mandat von Frontex erfuhr damit eine erhebliche Erweiterung, im Zuge derer die Agentur damit betraut wurde, für eine integrierte europäische Grenzverwaltung an den EU-Außengrenzen zu sorgen, deren Schutz nach wie vor unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

III Nur drei Jahre später erhielt Frontex mit der Verordnung (EU) 2019/1896 noch mehr Befugnisse und seine bisherige unterstützende und koordinierende Funktion wurde zu einer operativen Funktion ausgebaut. Damit einher ging eine exponentielle Erhöhung der Ressourcen, da bis 2027 eine ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften geschaffen und der Haushalt auf durchschnittlich 900 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt werden sollte.

IV Der Hof prüfte, ob Frontex vier seiner sechs Kerntätigkeiten wirksam ausgeübt hat und damit zur Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung beigetragen und mithin die Mitgliedstaaten bei der Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität unterstützt hat. Außerdem untersuchte der Hof, inwieweit Frontex darauf vorbereitet ist, sein neues, erweitertes Mandat aus dem Jahr 2019 zu erfüllen. Im Zuge dieser Prüfung analysiert der Hof erstmals, wie Frontex diese Tätigkeiten gemäß der Verordnung von 2016 durchführt. Der Bericht des Hofes erscheint zur rechten Zeit, da die letzte externe Bewertung der Agentur im Juli 2015 veröffentlicht wurde und die Verordnung (EU) 2019/1896 ohne Folgenabschätzung angenommen wurde. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Ende 2016 (als Frontex neue Aufgaben erhielt) bis Februar 2020.

V Insgesamt stellte der Hof fest, dass Frontex die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder nicht wirksam genug bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt. Er ermittelte, dass Frontex sein Mandat von 2016 nicht vollständig erfüllt hat, und wies auf mehrere Risiken im Zusammenhang mit dem Frontex-Mandat von 2019 hin.

VI Seinen Feststellungen zufolge ist zwar ein funktionaler Rahmen für den Informationsaustausch vorhanden, mit dem die Bekämpfung der illegalen Einwanderung unterstützt werden soll, doch funktionierte dieser nicht gut genug, um ein genaues, vollständiges und aktuelles Bild der Lage an den EU-Außengrenzen zu vermitteln. Im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität wurde noch kein geeigneter Rahmen für den Informationsaustausch geschaffen. Dies beeinträchtigt die Fähigkeit von Frontex und den Mitgliedstaaten, die Außengrenzen zu überwachen und erforderlichenfalls rasch auf festgestellte Bedrohungen zu reagieren.

VII Frontex hatte Schwierigkeiten, die Berichterstattung der nationalen Grenzkontrollbehörden im Rahmen des Europäischen Grenzüberwachungssystems zu nutzen, und die Verwendung der in den EU-weiten Systemen befindlichen Daten zu Zwecken der Risikoanalyse unterliegt rechtlichen Beschränkungen. Darüber hinaus ist Frontex außerstande, das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell anzuwenden, das von den meisten Mitgliedstaaten eingesetzt wird.

VIII Der Prozess der Datenerhebung im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung von Frontex wird durch anhaltende Probleme im Hinblick auf die Vollständigkeit und Qualität der Daten beeinträchtigt, obwohl die Mitgliedstaaten Frontex die benötigten Informationen zur Verfügung stellen sollten.

IX Was gemeinsame Aktionen betrifft, so ist der Einsatz der Ressourcen zur Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität als Teil der laufenden Tätigkeiten von Frontex noch nicht ausgereift. Durch die operative Berichterstattung von Frontex werden Entscheidungsträger nicht ausreichend informiert, da Frontex Angaben zu den tatsächlichen Kosten und Leistungen fehlen.

X Frontex hat nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um seine Organisation so anzupassen, dass das 2016 erhaltene Mandat erfüllt wird. Bei der Personalplanung in den Referaten für Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung sowie bei der Kommunikation zwischen den geprüften Referaten ermittelte der Hof Schwachstellen, die ein hohes Risiko für die Wirksamkeit der neuen operativen Funktion der Agentur darstellen.

XI Schließlich besteht nach Auffassung des Hofes ein erhebliches Risiko, dass Frontex Schwierigkeiten haben wird, das im Rahmen der Verordnung (EU) 2019/1896 erhaltene Mandat zu erfüllen. Die exponentielle Erhöhung der bereitgestellten Ressourcen wurde vereinbart, ohne zuvor den Bedarf zu ermitteln oder die Folgen auf die Mitgliedstaaten abzuschätzen und die Tätigkeiten von Frontex seit 2015 zu bewerten.

XII Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen unterbreitet der Hof Frontex und der Kommission konkrete Empfehlungen, die dazu dienen sollen,

- den Rahmen für den Informationsaustausch und das europäische Lagebild zu verbessern;
- das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell zu aktualisieren und umzusetzen und den Zugang zu sonstigen Informationsquellen sicherzustellen;
- das Potenzial der Schwachstellenbeurteilung weiterzuentwickeln;
- die operative Reaktion von Frontex zu verbessern;
- die sich aus dem neuen Mandat von Frontex ergebenden Herausforderungen zu bewältigen.

Einleitung

01 Mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Schengen im Jahr 1995 wurden die Binnengrenzen abgeschafft und der Schengen-Raum geschaffen, der einen freien und uneingeschränkten Personenverkehr ermöglicht. Derzeit umfasst der Schengen-Raum 26 europäische Staaten¹.

02 In den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels, der im Dezember 2001 in Laeken stattfand, erklärten die Mitgliedstaaten: "Effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union werden zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen. Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen²."

03 Frontex³ wurde 2004 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission zur Umsetzung eines integrierten Schutzes der EU-Außengrenzen gegründet⁴. Die Agentur wurde unter der Voraussetzung errichtet, dass die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Außengrenzen mit den Mitgliedstaaten geteilt wird. Dies wurde in den nachfolgenden Änderungen der Gründungsverordnung von Frontex unverändert belassen.

04 Mit dem ersten Mandat der Agentur sollten die behördenübergreifende und operative Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten verstärkt und unterstützt sowie gemeinsame Strategien für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Risikobewertung und gemeinsame Aktionen ausgearbeitet und gefördert werden. Von daher auch der ursprüngliche Name "Europäische Agentur

¹ 22 EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Finnland und Schweden) sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken) vom 14. und 15. Dezember 2001, Ziffer 42 (SN 300/1/01 REV 1).

³ Das Akronym leitet sich von dem französischen Ausdruck "frontières extérieures" (Außengrenzen) ab.

⁴ [Verordnung \(EG\) Nr. 2007/2004 des Rates](#) vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1).

für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union".

05 Die Gründungsverordnung von Frontex wurde viermal geändert, und zwar in den Jahren 2007⁵, 2011⁶, 2016⁷ und 2019⁸, wodurch Mandat, Funktionen und Haushalt der Agentur nach und nach erweitert wurden (Aufstockung der Mittel von 19 Millionen Euro im Jahr 2006 auf 330 Millionen Euro im Jahr 2019).

06 Mit der ersten Änderung im Jahr 2007, die durch die sogenannte RABIT-Verordnung erfolgte, wurde das ursprüngliche Mandat erweitert, sodass die Agentur nunmehr Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (*rapid border intervention teams* – RABIT) in die Mitgliedstaaten entsenden konnte. Die Teams sollten auf Ersuchen eines Mitgliedstaats, der sich infolge eines großen Zustroms irregulärer Migranten in einer Ausnahme- und Notsituation befindet, für einen begrenzten Zeitraum eingesetzt werden. In dieser Verordnung wurde erstmals auf das Phänomen der "Zuwanderung" Bezug genommen, das in der Verordnung von 2014 noch nicht erwähnt wird.

07 Im Jahr 2011 führten die zunehmenden Migrationsströme über das Mittelmeer, die in erster Linie auf politische Ereignisse in Nordafrika zurückzuführen waren, sowie Mängel und Einschränkungen im operativen Bereich der Agentur zur zweiten Änderung des Gründungsrechtsakts von Frontex. Die wichtigsten Änderungen betrafen den Betrieb der Informationssysteme von Frontex, auch innerhalb des Europäischen Grenzüberwachungssystems, eine stärkere Koordinierungsfunktion bei gemeinsamen Rückkehraktionen, gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten sowie die neue Möglichkeit für Frontex, Ausrüstung für sich selbst oder als Miteigentümer mit einem Mitgliedstaat zu erwerben und Verbindungsbeamte in Drittstaaten zu entsenden.

⁵ [Verordnung \(EG\) Nr. 863/2007](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30).

⁶ [Verordnung \(EU\) Nr. 1168/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1).

⁷ [Verordnung \(EU\) 2016/1624](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

⁸ [Verordnung \(EU\) 2019/1896](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

08 Während des Höhepunkts der Migration im Jahr 2015 vertraten die beiden gesetzgebenden Organe der EU und die Kommission die Auffassung, dass die Agentur, die nur über ein begrenztes Mandat zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Sicherung ihrer Außengrenzen verfügte, unzureichend mit Personal und Ausrüstung ausgestattet sei. Frontex war für seine Ressourcen auf freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen und nicht befugt, Grenzschutzeinsätze sowie Such- und Rettungsmaßnahmen durchzuführen. Die Organe äußerten Bedenken, diese Einschränkungen könnten Frontex daran hindern, die durch die Flüchtlingskrise entstandenen Probleme wirksam anzugehen und zu bewältigen. Dies führte 2016 zur dritten Änderung der Gründungsverordnung der Agentur⁹, die am 6. Oktober 2016 in Kraft trat. Frontex hieß fortan "Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache" und erhielt erweiterte Aufgaben und Befugnisse sowohl im operativen Bereich als auch im Bereich der Überwachung und Koordinierung im Rahmen der Grenzverwaltung. Mit der Verordnung wurde auch die Europäische Grenz- und Küstenwache eingerichtet, die sich aus der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden zusammensetzt.

09 In Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/1624 sind die Komponenten der integrierten europäischen Grenzverwaltung festgelegt (siehe **Kasten 1**). Erstmals wurde mit der integrierten europäischen Grenzverwaltung, wie in Erwägungsgrund 2 der Verordnung dargelegt, rechtlich das Ziel verfolgt, "das Überschreiten der Außengrenzen effizient zu steuern und Migrationsdruck sowie potenzielle künftige Bedrohungen an diesen Grenzen zu bewältigen[,] und somit einen Beitrag zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zu leisten und ein hohes Maß an innerer Sicherheit in der Union sicherzustellen". Gleichzeitig sei es erforderlich, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Wahrung der Freizügigkeit innerhalb der Union vorzugehen.

Kasten 1

Komponenten der integrierten Grenzverwaltung

- a) Grenzkontrollen, einschließlich Maßnahmen, mit denen legitime Grenzüberschreitungen erleichtert werden, und gegebenenfalls Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität, wie etwa Schleusung von Migrant*innen, Menschenhandel und Terrorismus, sowie Maßnahmen im Zusammenhang

⁹ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

mit der Weiterverweisung von Personen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen wollen;

- b) Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot, die im Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht eingeleitet und durchgeführt werden, und die in Situationen erfolgen, die sich unter Umständen während einer Grenzüberwachungsaktion auf See ergeben;
- c) Analyse des Risikos für die innere Sicherheit und Analyse der Bedrohungen, die das Funktionieren oder die Sicherheit der Außengrenzen beeinträchtigen können;
- d) Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die von der Agentur unterstützt und koordiniert wird;
- e) Zusammenarbeit auf Ebene der Behörden eines Mitgliedstaats, die für Grenzkontrollen oder andere Aufgaben an den Grenzen zuständig sind, und Zusammenarbeit auf Ebene der zuständigen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union;
- f) Zusammenarbeit mit Drittstaaten in von der Frontex-Verordnung erfassten Bereichen mit besonderem Schwerpunkt auf Nachbarländern und jenen Drittstaaten, die entsprechend der Risikoanalysen als Herkunfts- oder Transitländer illegaler Migranten zu betrachten sind;
- g) technische und operative Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums zur wirksameren Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität;
- h) Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, gegen die Rückkehrentscheidungen durch einen Mitgliedstaat ergangen sind;
- i) Einsatz modernster Technologien einschließlich IT-Großsystemen;
- j) Qualitätssicherungsmechanismen, insbesondere der Schengen-Evaluierungsmechanismus und mögliche nationale Mechanismen, die die Anwendung der EU-Vorschriften im Bereich der Grenzverwaltung gewährleisten;
- k) Solidaritätsmechanismen, insbesondere Finanzierungsinstrumente der EU.

10 Die gesetzgebenden Organe und die Kommission strebten die Schaffung einer gestärkten und voll funktionsfähigen Europäischen Grenz- und Küstenwache an, "um die Bedenken der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich Gefahrenabwehr und Sicherheit

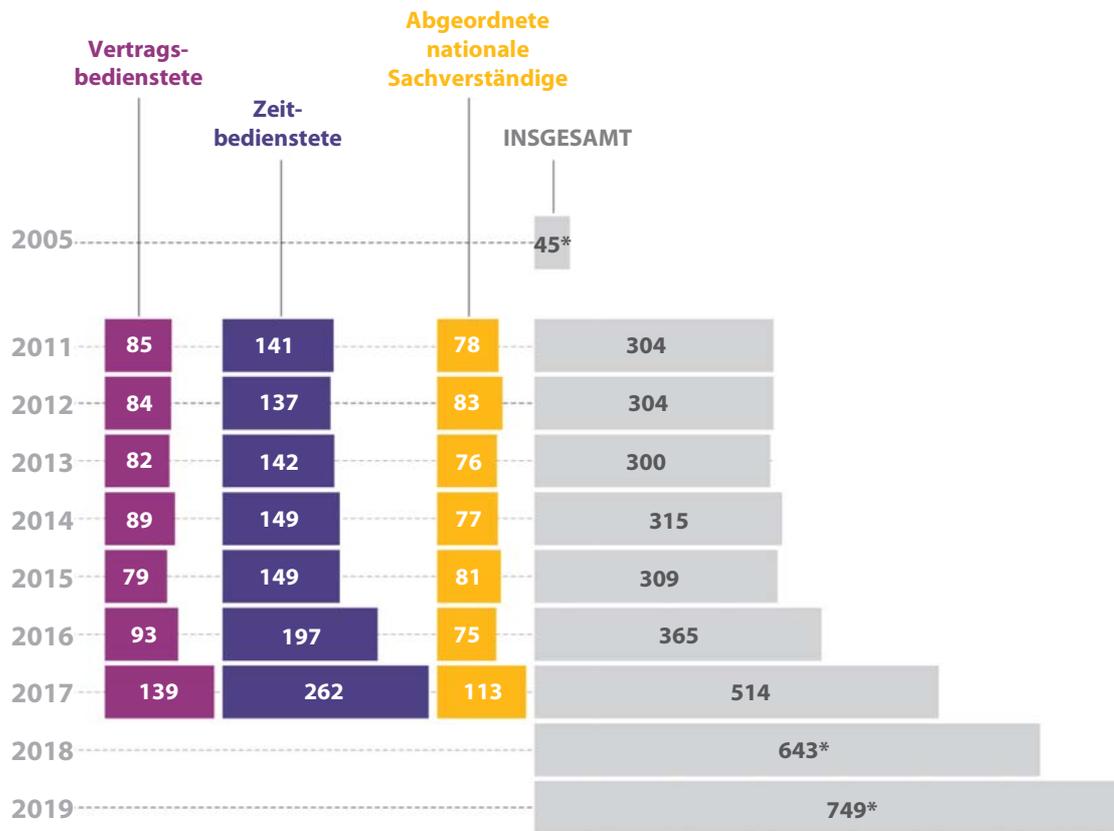
in der Union auszuräumen"¹⁰. Daher legte die Europäische Kommission im September 2018, d. h. nur zwei Jahre nach Inkrafttreten der vorherigen Änderung, einen Vorschlag für eine neue Verordnung für die Agentur vor. Der Rat gab an, eine Folgenabschätzung für die neue Verordnung und eine Bewertung des vorherigen Mandats seien aufgrund der Dringlichkeit nicht durchgeführt worden. Die neue Verordnung trat am 4. Dezember 2019 in Kraft. In *Anhang I* sind die wichtigsten Änderungen im Mandat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache aufgeführt, die 2016 und 2019 vorgenommen wurden.

11 Die wichtigste Maßnahme der Änderung von 2019 bestand in der Einrichtung einer ständigen Reserve, des ersten uniformierten Strafverfolgungsdienstes der EU. Ziel dieses Dienstes sollte es sein, die Lücke zwischen Kapazität und Erwartungen zu schließen, die daraus resultierte, dass die Agentur im Hinblick auf Grenzschutzbeamte und Ausrüstung von den Beiträgen der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder abhängig war. Die Reserve besteht aus Statutspersonal von Frontex und aus Personal, das von den europäischen Staaten für kurzzeitige Entsendungen und langfristige Abordnungen verpflichtend bereitzustellen ist, und soll schrittweise ausgebaut werden, bis 2027 eine Kapazität von 10 000 Einsatzkräften, darunter 3 000 von der Agentur beschäftigte Grenz- und Küstenwachen, erreicht ist (siehe *Abbildung 1* und *Abbildung 2*). Gleichzeitig soll der Haushalt von Frontex von 460 Millionen Euro im Jahr 2020 auf durchschnittlich 900 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt werden, um den erweiterten Aufgaben und Funktionen der Agentur Rechnung zu tragen¹¹ (siehe *Abbildung 3*).

¹⁰ COM(2018) 631 final: Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

¹¹ COM(2018) 631 final.

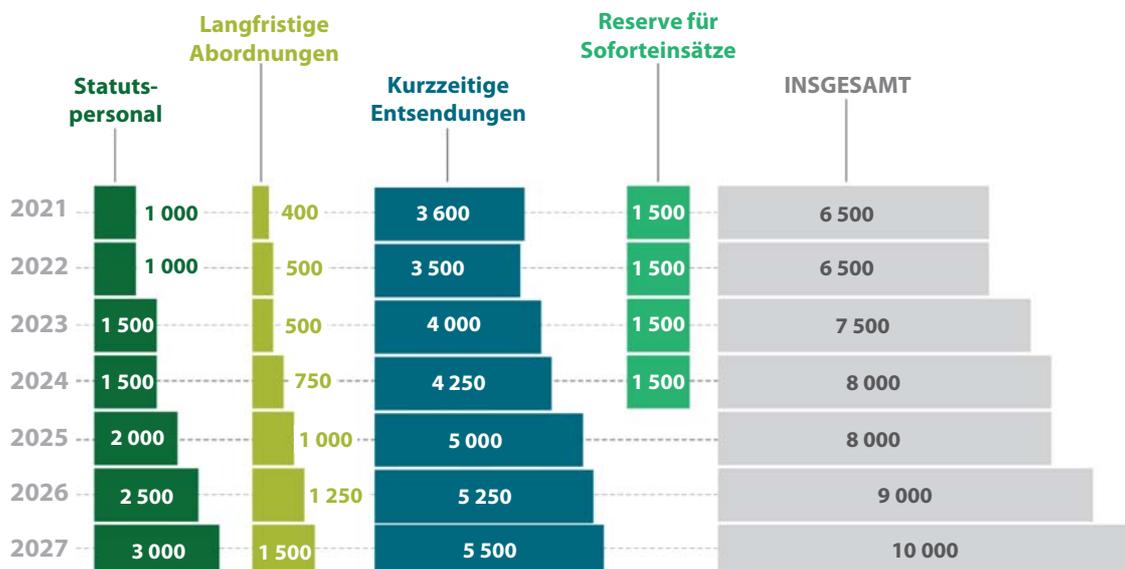
Abbildung 1 – Tatsächlicher Personalbestand von Frontex im Zeitraum 2005-2019



* Aufgeschlüsselte Zahlen nicht öffentlich verfügbar.

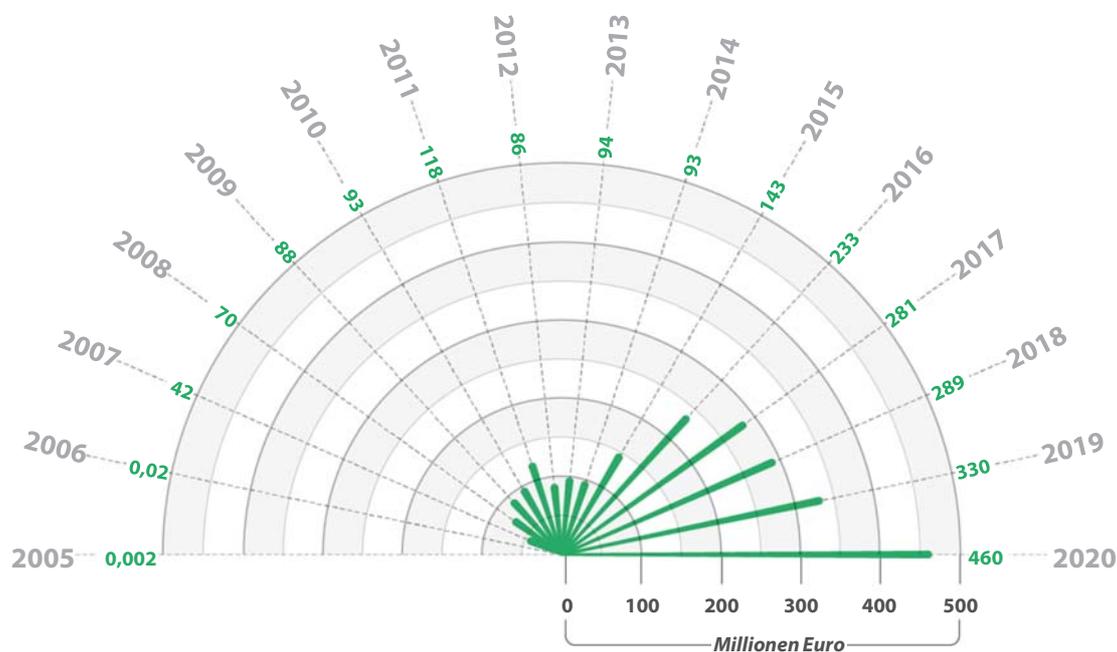
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte von Frontex.

Abbildung 2 – Kapazität der ständigen Reserve pro Jahr und Kategorie



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2019/1896.

Abbildung 3 – Jährliche Haushaltsmittel von Frontex



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte von Frontex.

12 Die folgenden Aufgaben zählen zu den Kerntätigkeiten, mit denen Frontex die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen unterstützt, und werden von Frontex wie folgt beschrieben:

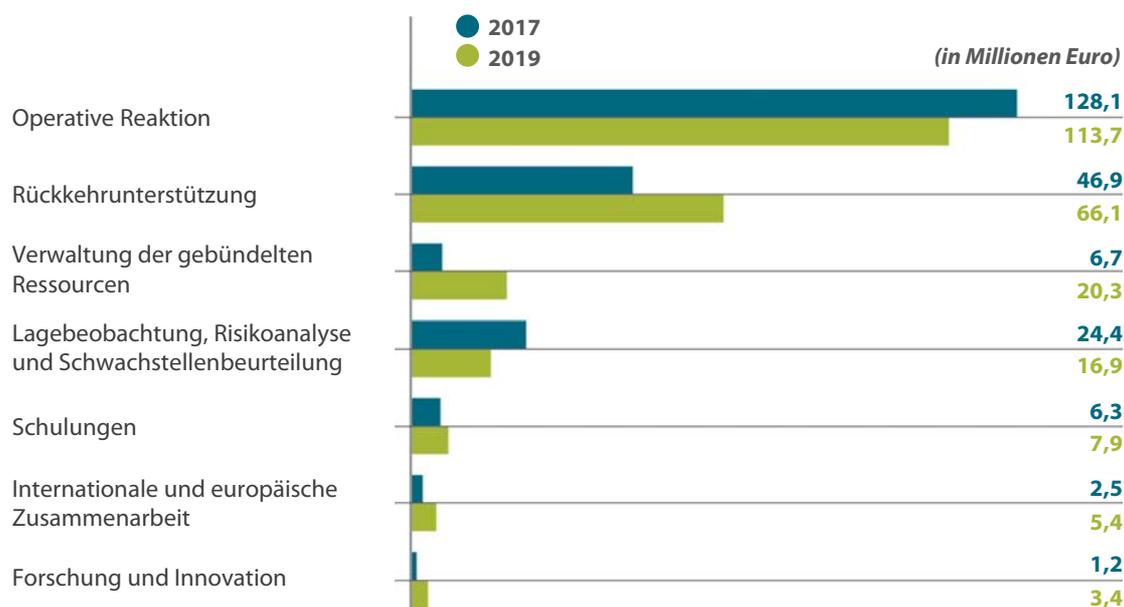
- Die **Lagebeobachtung** soll ein möglichst detailliertes, genaues und aktuelles Bild der Lage an den EU-Außengrenzen vermitteln.
- Bei der **Risikoanalyse** wird ein Lagebild der Muster und Trends im Hinblick auf die irreguläre Migration und die grenzüberschreitende Kriminalität, einschließlich des Menschenhandels, an den Außengrenzen erstellt.
- Im Rahmen der **Schwachstellenbeurteilungen** werden Kapazität und Einsatzbereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Herausforderungen an den Außengrenzen, einschließlich des Migrationsdrucks, bewertet.
- **Gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken** (sogenannte **operative Reaktion**), die von Frontex koordiniert und organisiert werden, dienen der Unterstützung von Mitgliedstaaten in Gebieten an den Außengrenzen, die einem erheblichen Migrationsdruck ausgesetzt sind. Bei ihren Aktionen setzt die Agentur Teams der Europäischen Grenz- und Küstenwache

sowie von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Schiffe, Luftfahrzeuge, Fahrzeuge und sonstige technische Ausrüstung ein.

- Die Agentur unterstützt die Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen oder auf eigene Initiative bei der Durchführung von **Rückkehraktionen**, indem sie nationale und gemeinsame Aktionen organisiert bzw. zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert und sie bei Rückführungsaktionen und freiwilligen Ausreisen unterstützt. Zudem organisiert oder koordiniert Frontex Rückkehraktionen, bei denen die Transportmittel und Begleitbeamten vom Bestimmungsdrittstaat bereitgestellt werden.
- Im Rahmen der **Schulungen von Frontex** werden in einer Vielzahl von Bereichen Lehrpläne und Fachkurse ausgearbeitet, um sicherzustellen, dass Grenzschutzbeamte in ganz Europa über ein Höchstmaß an Fachkenntnissen verfügen.

13 Die operativen Kosten dieser Tätigkeiten sind [Abbildung 4](#) zu entnehmen.

Abbildung 4 – Operative Kosten in den Jahren 2017 und 2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresabschlüsse von Frontex.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof vier der sechs Kerntätigkeiten von Frontex, um zu ermitteln, wie wirksam sie zur Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung beigetragen haben und wie gut Frontex darauf vorbereitet ist, sein neues Mandat zu erfüllen.

15 Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage legte der Hof drei Unterfragen zugrunde:

- i) Erfüllt Frontex sein Mandat von 2016 im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung?
- ii) Erfüllt Frontex sein Mandat von 2016 im Hinblick auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität?
- iii) Ist Frontex gut darauf vorbereitet, sein neues, erweitertes Mandat von 2019 zu erfüllen?

16 Im Jahr 2019 berichtete der Hof über die Rückkehraktionen von Frontex (28 % der operativen Kosten)¹². Der Schwerpunkt der nun durchgeführten Wirtschaftlichkeitsprüfung lag auf vier weiteren Kerntätigkeiten von Frontex: Lagebeobachtung, Risikoanalyse, Schwachstellenbeurteilung und operative Reaktion. Da die operative Reaktion (48 %) durch die Verwaltung der gebündelten Ressourcen (9 %) ergänzt wird, wurde diese indirekt in den Prüfungsumfang einbezogen. Zusammengekommen machten diese Tätigkeiten 64 % der operativen Kosten von Frontex in Höhe von 236,7 Millionen Euro im Jahr 2019 aus (siehe [Abbildung 4](#)).

17 Im Zuge dieser Prüfung analysiert der Hof erstmals, wie Frontex diese Tätigkeiten gemäß der Verordnung von 2016 durchführt. Der Bericht des Hofes erscheint zur rechten Zeit, da die letzte externe Bewertung der Agentur im Juli 2015 veröffentlicht wurde und die Verordnung (EU) 2019/1896 ohne Folgenabschätzung angenommen wurde.

18 Diese Kerntätigkeiten der Agentur sollen die nationalen Behörden sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene bei der wirksamen Kontrolle ihrer Außengrenzen

¹² Sonderbericht Nr. 24/2019 des Hofes "Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen".

19 Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Ende 2016 (dem Jahr, in dem Frontex neue Aufgaben erhielt) bis Februar 2020. Die Tätigkeiten von Frontex, die sich auf die Achtung und den Schutz der Grundrechte beziehen, sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

20 Zur Durchführung der Prüfung besuchte der Hof die geprüfte Stelle Frontex und traf mit Vertretern der verschiedenen Referate der Agentur zusammen. Darüber hinaus traf sich der Hof mit den Grenzbehörden Polens und Italiens, die als Beispiel für Länder ausgewählt wurden, in denen die Agentur gemeinsame Land-, Luft- und Seeinsätze durchführte, und besuchte Einrichtungen, von denen aus diese Einsätze geleitet wurden. Der Hof versandte Fragebögen an die übrigen 25 Mitgliedstaaten und erhielt 20 Antworten (siehe [Anhang II](#) – keine Antworten von Zypern, Griechenland, Irland, den Niederlanden und Slowenien). Schließlich umfasste die Prüfungsarbeit des Hofes Aktenprüfungen zu den von Frontex sowie den italienischen und polnischen Behörden übermittelten Unterlagen sowie zu Berichten und Abhandlungen, die von nationalen Behörden, Forschungseinrichtungen und Wissenschaftlern veröffentlicht wurden.

Bemerkungen

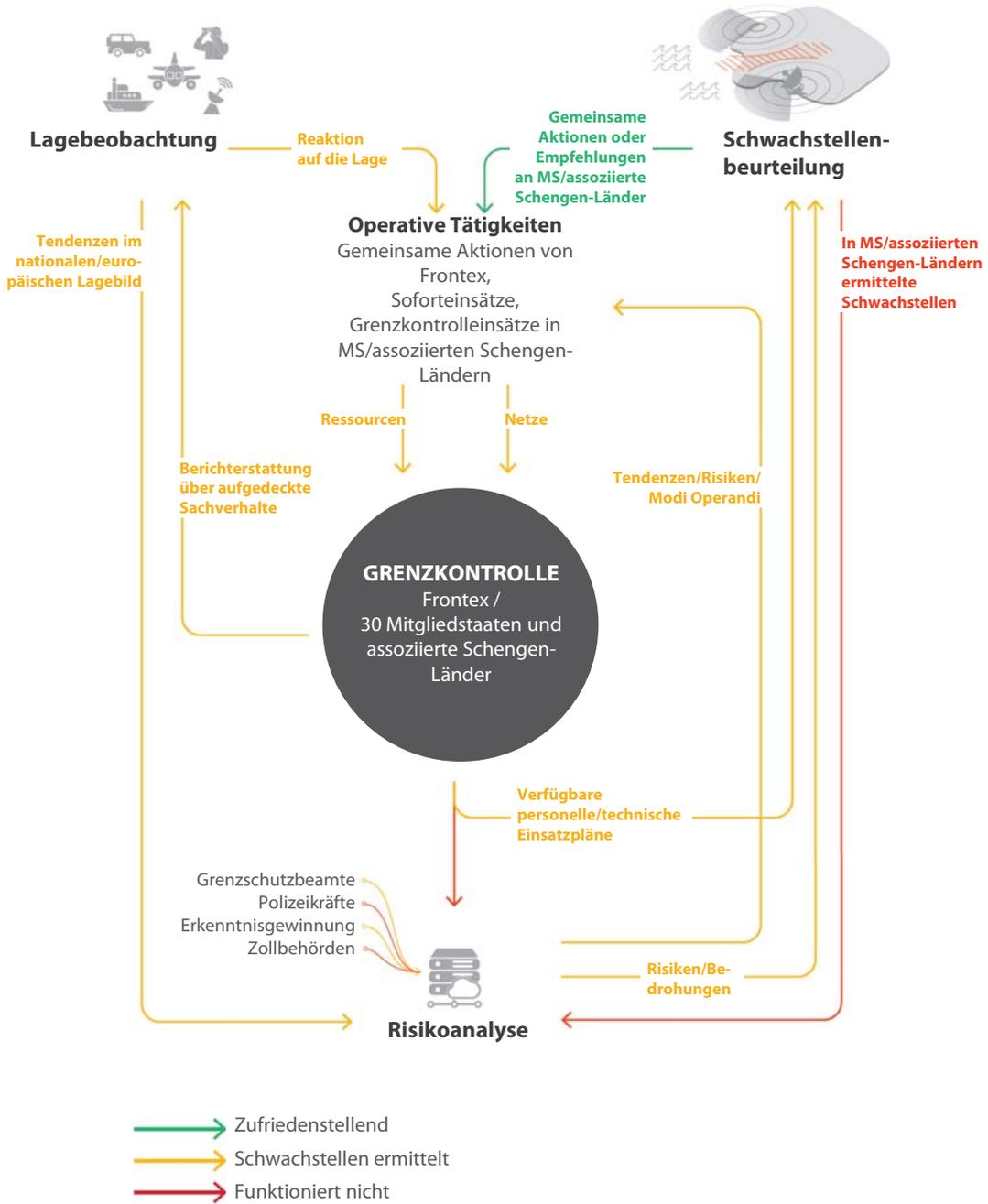
Bei den Informationen, die Frontex zur Verfügung stehen, sowie den Tätigkeiten der Agentur zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung wurden Mängel festgestellt

21 Im folgenden Abschnitt untersuchte der Hof, ob die Agentur ihr Mandat von 2016 im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung erfüllt, indem sie

- i) den Rahmen für den Informationsaustausch nutzt, um ein detailliertes, genaues und aktuelles Bild der Lage an den EU-Außengrenzen bereitzustellen;
- ii) ihre Tätigkeiten so durchführt, dass sie die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder damit unterstützt;
- iii) Informationen über die Auswirkungen und Kosten ihrer Tätigkeiten bereitstellt.

22 In [Abbildung 6](#) sind die Feststellungen des Hofes zusammengefasst.

Abbildung 6 – Mängel, die bei den Kerntätigkeiten von Frontex im Zusammenhang mit der Unterstützung der Bekämpfung der illegalen Einwanderung festgestellt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

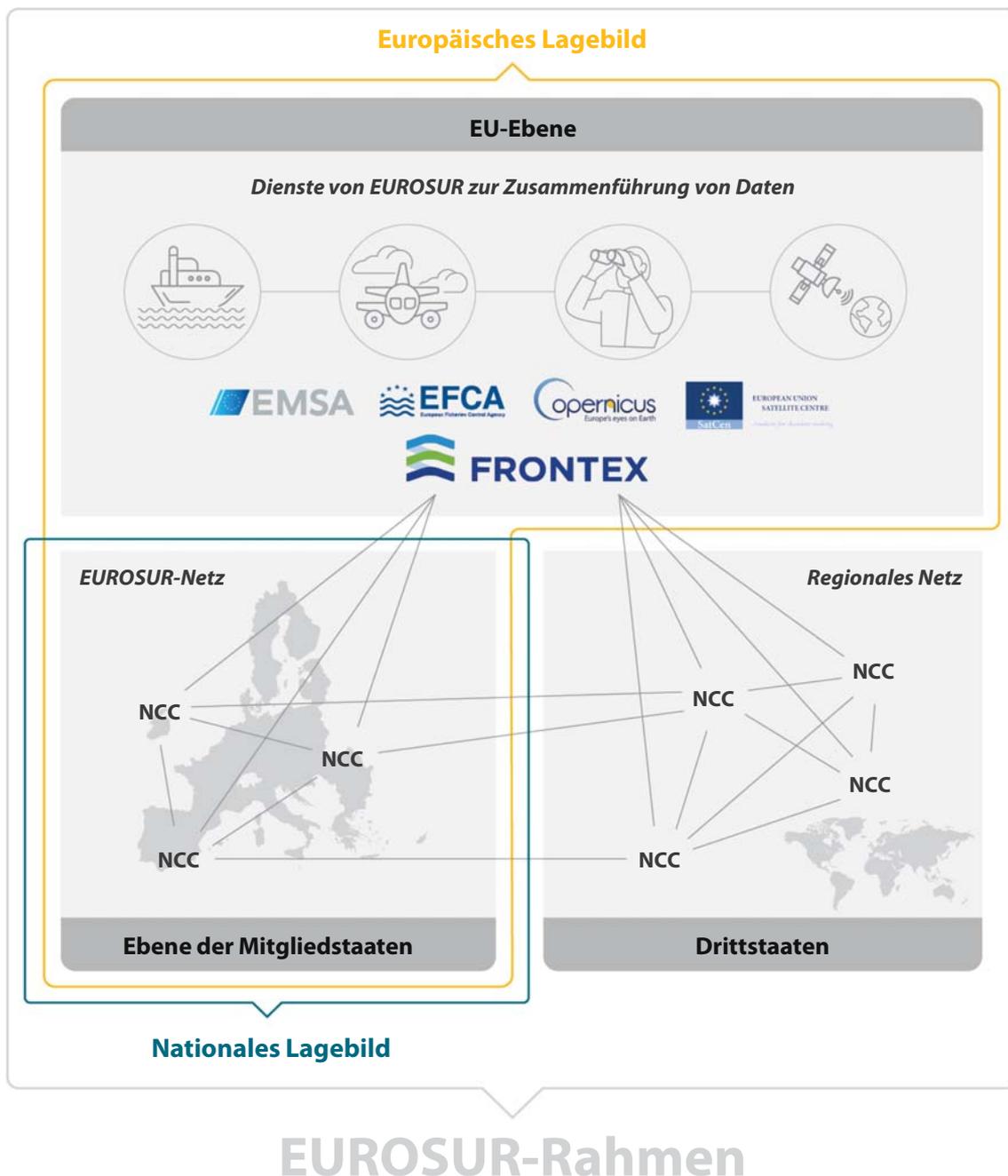
Der Rahmen für den Informationsaustausch weist Lücken und Unstimmigkeiten auf

Lagebeobachtung

23 Mit der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 wurde das Europäische Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)¹³ errichtet, das einen Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Frontex und den verschiedenen an der Grenzüberwachung beteiligten nationalen Behörden bildet. Innerhalb dieses Rahmens teilt Frontex das europäische Lagebild mit den Mitgliedstaaten. Das europäische Lagebild ist eine Schnittstelle zur grafischen Darstellung echtzeitnaher vorfallbezogener Daten und Informationen, die von verschiedenen nationalen Grenzbehörden bereitgestellt und im nationalen Koordinierungszentrum zusammengeführt werden, sowie von Daten, die von eingesetzten Überwachungsinstrumenten wie Sensoren, Plattformen und anderen Quellen stammen (siehe [Abbildung 7](#)). Auf diese Weise versucht Frontex, die Lagebeobachtung und Reaktionsfähigkeit entlang der Außengrenzen und im Grenzvorbereich zu verbessern und damit die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

¹³ [Verordnung \(EU\) Nr. 1052/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

Abbildung 7 – EUROSUR-Rahmen und Netze nationaler Koordinierungszentren (*National Coordination Centres – NCC*)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

24 Gemäß dieser Verordnung, die den *Schengen-Besitzstand* weiterentwickelt, haben die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder alle relevanten Ereignisse entlang der Grenze zwischen den Landgrenzübergangsstellen (sogenannte "grüne Grenze") und an der Seegrenze (sogenannte "blaue Grenze") zu erfassen. Sie sind nicht verpflichtet, Ereignisse zu melden, die an den Grenzübergangsstellen selbst auftreten.

25 Die Verordnung sollte dafür sorgen, dass Frontex hinreichend belastbare Informationen erhält, um zur Erstellung eines Lagebilds der Ereignisse beitragen zu können, die an der Außengrenze entlang der wichtigsten Migrationsrouten, z. B. im zentralen, östlichen und westlichen Mittelmeer sowie auf der Westbalkanroute auftreten. In seinem Sonderbericht Nr. 20/2019¹⁴ wies der Hof jedoch auf Schwachstellen bei der Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten hin (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

EUROSUR – im Sonderbericht Nr. 20/2019 aufgezeigte Schwachstellen

- Während einige Länder ihre Daten tatsächlich echtzeitnah in EUROSUR erfassen, geben andere sie nur einmal pro Woche ein. Dies bedeutet, dass ein Vorfall an der Grenze (d. h. die Ankunft einer hohen Zahl von Migranten) möglicherweise erst eine Woche später im europäischen System erscheint.
- Die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder übermitteln ihre Berichte in unterschiedlichen Formaten, sodass die Daten nicht einfach aggregiert werden können und aus technischen Gründen unter Umständen nicht einmal für andere Mitgliedstaaten/assoziierte Schengen-Länder zugänglich sind. Dies kann zulasten der Datenqualität gehen.
- Einige Mitgliedstaaten/assoziierte Schengen-Länder melden Vorfälle auf Einzelfallbasis, während andere nur aggregierte Daten liefern.
- Zudem erstellen einige Mitgliedstaaten/assoziierte Schengen-Länder für jede Person einen Vorfallbericht, während andere einen Vorfallbericht für mehrere Personen erstellen. Infolgedessen ist es schwierig, die Statistiken über die Anzahl der gemeldeten Vorfälle zu nutzen, da sie weder kohärent noch vergleichbar sind. Aus diesem Grund ist es zudem für Frontex schwierig, die Entwicklungen zu überwachen und die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen nach Bedarf zu priorisieren.

26 Neben Grenzübertritten an den von Meldungen ausgenommenen Land- und Seegrenzübergangsstellen müssen unerlaubte Luftgrenzüberquerungen – an den Grenzübergangsstellen der Luftgrenzen oder durch Eintritt in den nationalen Luftraum – ebenfalls nicht von den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder gemeldet werden. Eine Minderheit der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder meldet

¹⁴ Sonderbericht Nr. 20/2019 des Hofes "EU-Informationssysteme zur Unterstützung der Grenzkontrolle: insgesamt wirkungsvoll, doch unzureichender Fokus auf aktuellen und vollständigen Daten".

zwar freiwillig an den Grenzübergangsstellen auftretende Grenzereignisse, die Mehrheit tut dies jedoch nicht. Folglich vermittelt das von Frontex zusammengestellte europäische Lagebild kein echtzeitnahes Bild der Lage an den Luftgrenzen oder den Land- und Seegrenzübergangsstellen der EU. Die Antworten der Mitgliedstaaten auf unseren Fragebogen bestätigen diese Feststellung.

27 Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten keine technischen Standards für die Leistungsfähigkeit der Grenzüberwachungs- oder sonstigen Kontrollausrüstung vereinbart. Dies erschwert die Aufgabe von Frontex, potenzielle Schwachstellen bei den Aufdeckungsfähigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzkontrolle zu ermitteln, und kann zu unerkannten Grenzübertritten und somit zu einer unzureichenden Meldung von Ereignissen in EUROSUR führen.

28 Die Schaffung eines Netzes, das die nationalen Koordinierungszentren der 30 Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder miteinander verbindet, kann als bedeutende Errungenschaft gewertet werden. Das nationale Koordinierungszentrum sorgt für die Koordinierung und den Austausch von Informationen zwischen den Behörden, die auf nationaler Ebene für die Überwachung der Land- und Seeaußengrenzen zuständig sind, sowie mit den anderen nationalen Koordinierungszentren und der Agentur. Sind mehrere nationale Behörden an der Grenzkontrolle beteiligt, so wird das nationale Koordinierungszentrum häufig als "Plattform" genutzt, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen mehreren Stellen, die verschiedenen Ministerien angehören, zu fördern. Das nationale Koordinierungszentrum ist für die Betreuung des nationalen Lagebilds zuständig.

29 Allerdings wurden die in der Verordnung festgelegten Funktionen des Netzes nicht vollständig umgesetzt. Beispielsweise wurden die Einsatz- und die Analyseschicht von EUROSUR nicht umfassend und kohärent umgesetzt. [Anhang III](#) enthält Informationen über die in der Verordnung festgelegten Funktionen und ihre Umsetzung durch die verschiedenen Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Mitglieder.

Risikoanalyse

30 Frontex hatte Schwierigkeiten, die EUROSUR-Daten für statistische Zwecke der Risikoanalyse zu nutzen, da die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder ihre EUROSUR-Berichte nicht einheitlich übermitteln und unterschiedliche Formate verwenden (siehe [Kasten 2](#)). Zudem hat die Berichterstattung innerhalb der Analyse- und der Einsatzschicht aufgrund von Sicherheitsbedenken der Mitgliedstaaten nur einen sehr geringen Umfang und kann von Frontex nicht für Risikoanalysen auf EU-Ebene herangezogen werden. Die Einsatzschicht enthält zumeist keine Informationen

über eigene Kräfte oder über deren Teilschichten, da das Netz erst im Januar 2018 zugelassen wurde¹⁵. Um diese Probleme mit EUROSUR zu bewältigen, fordert das für die Risikoanalyse zuständige Referat von Frontex statistische Informationen aus dem Frontex-Risikoanalysenetz (FRAN) an, die von den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern direkt aus ihren nationalen Systemen bereitgestellt werden und Daten zu allen Arten von Grenzen enthalten.

Die Tätigkeiten von Frontex waren nicht weit genug entwickelt, um die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder wirksam unterstützen zu können

Lagebeobachtung

31 Im Rahmen des europäischen Lagebilds übermittelt Frontex den nationalen Behörden täglich zeitnahe und relevante Informationen über die Lage an den Außengrenzen. Frontex liefert auch Informationen über bestimmte Ereignisse in den Einsatzbereichen, mit denen die gemeinsamen Aktionen von Frontex betraut sind. Darüber hinaus bietet Frontex Dienste an, welche die operativen Tätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützen und einen Mehrwert für sie schaffen sollen. Außerdem stellt die Agentur Echtzeit-Überwachungsplattformen (z. B. für die Luftüberwachung) zur Verfügung, die in Fällen, in denen sich Einsatzkräfte und/oder -ausrüstung der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder oder gemeinsamer Aktionen vor Ort befanden, operative Reaktionen auf Ereignisse ermöglichten. Dies kann in Notsituationen sehr nützlich sein. In ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes räumten die Mitgliedstaaten den Nutzen dieser Dienste ein.

32 Aufgrund von Mängeln bei der Qualität der zur Erstellung des europäischen Lagebilds verwendeten Daten (im Hinblick auf deren Vollständigkeit, Kohärenz und Aktualität) ist es für Frontex jedoch schwierig, ein echtzeitnahes Lagebewusstsein für die Ereignisse an den Außengrenzen zu erlangen (siehe **Kasten 2** und Ziffer **24**). Daraus ergibt sich ein Flickenteppich nationaler Lagebilder anstelle eines einheitlichen europäischen Lagebilds. Leider haben frühere Versuche, die Dateneingabe zu vereinheitlichen (insbesondere durch verschiedene Überarbeitungen des EUROSUR-Handbuchs), nicht zur Behebung dieser Probleme geführt.

¹⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2018) 410, S. 22 und Sonderbericht Nr. 20/2019 des Hofes, Ziffer 27.

Risikoanalyse

33 Seit der Gründung von Frontex im Jahr 2004 bildet die Risikoanalyse das Kernstück des Mandats der Agentur. Diese Risikoanalyse soll Informationen liefern, die Frontex, den Mitgliedstaaten und der Kommission bei ihrer Entscheidungsfindung helfen. Die Risikoanalyse dient auch der Unterstützung der Tätigkeiten von Frontex, z. B. der Ermittlung neuer Modi Operandi und Migrationsrouten sowie der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität durch die Ermittlung von Schleuserouten, gefälschten Dokumenten und Menschenhandel, die allesamt in den operativen Aufgabenbereich der Agentur fallen.

34 Neben den EUROSUR-Informationen erhebt Frontex auch ein breites Spektrum von Daten bei Mitgliedstaaten, EU-Einrichtungen, Partnerländern und -organisationen sowie im Rahmen eigener Operationen (insbesondere durch Befragungen von Migranten bei ihrer Aufnahme und Nachbesprechungen), um die wichtigsten Faktoren zu ermitteln, die Migrationstendenzen beeinflussen und steuern. Dazu gehören ausgewertete Informationen zur Topografie, Demografie, Krisenprävention und Geopolitik sowie gewonnene Erkenntnisse, die in EUROSUR nicht verfügbar sind. Außerdem nutzt Frontex Daten aus frei zugänglichen Quellen (d. h. von anderen EU-Partnern und internationalen Organisationen), die sich auf die Lage an Europas Grenzen und die sonstige Lage beziehen. Von FRAN, einem speziellen Netz von Experten der Erkenntnisgewinnung und Risikoanalyse, werden vierteljährliche Berichte erstellt.

35 Die wichtigsten Produkte des für die Risikoanalyse zuständigen Referats von Frontex sind

- o eine jährliche Risikoanalyse;
- o spezielle Risikoanalysen zu den Staaten des westlichen Balkans und den östlichen Grenzen der EU;
- o *Ad-hoc*-Briefings zu sich abzeichnenden Risiken, die häufig als Reaktion auf spezifische Informationsanfragen der Kommission oder des Rates erstellt werden.

36 Die Risikoanalysetätigkeiten von Frontex haben zum Aufbau des FRAN, einer Gemeinschaft aus europäischen Risikoanalysten und Experten der Erkenntnisgewinnung, beigetragen. Durch die Vereinbarung und Anwendung gemeinsamer Standards hat Frontex die Kommunikation zwischen Kollegen aus verschiedenen Ländern erleichtert. Darüber hinaus ermöglicht das FRAN allen Mitgliedstaaten Zugang zu den FRAN-bezogenen Daten anderer Mitgliedstaaten, die für nationale Risikoanalysetätigkeiten genutzt werden können.

37 Aus rechtlichen Gründen und zur Wahrung des Datenschutzes hat Frontex jedoch zu Zwecken der Risikoanalyse keinen Zugang zu den Daten der EU-weiten Systeme, die von der (für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen zuständigen) eu-LISA¹⁶ betrieben werden und wesentliche Instrumente für die Umsetzung der Asyl-, Grenzverwaltungs- und Migrationspolitik der EU darstellen. Diese Systeme, in denen Visadaten, Asylanträge und Bewegungen von Personen, vermisste Personen (insbesondere Kinder) und Informationen zu bestimmten Gegenständen des persönlichen Besitzes erfasst sind, liefern der Agentur Frontex – abgesehen von öffentlich zugänglichen Statistiken – keine statistischen Berichte, die sie für Zwecke der Risikoanalyse verwenden kann.

38 Frontex ist mit der Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (*common integrated risk analysis model* – CIRAM) beauftragt worden¹⁷, das von der Agentur und den Mitgliedstaaten angewandt werden soll¹⁸. 95 % der 20 Mitgliedstaaten, die den Fragebogen des Hofes beantwortet haben, wenden diese gemeinsame Methodik auf ihre nationale Risikoanalyse an. Die Agentur selbst ist jedoch nicht in der Lage, das Modell anzuwenden, da sie die Verletzlichkeit bestimmter Grenzabschnitte nicht angemessen beurteilen kann (siehe **Kasten 3**). Die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder informieren zwar das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat von Frontex über ihre Grenzkontrollressourcen und die betreffenden Einsatzpläne, zum Zeitpunkt der Prüfung leitete dieses Referat die Informationen jedoch nicht an das für die Risikoanalyse zuständige Referat von Frontex weiter.

Kasten 3

Frontex und die Anwendung des CIRAM

Gemäß dem CIRAM ergibt sich das Risiko aus den drei Komponenten "Gefährdung", "Verletzlichkeit" und "Auswirkungen":

- Eine Gefährdung ist als Druck definiert, welcher auf die Außengrenzen wirkt, und kennzeichnet sich durch ihr Ausmaß und ihre Wahrscheinlichkeit.
- Die Verletzlichkeit ist abhängig von den Möglichkeiten eines Systems, eine Gefährdung abzuschwächen.

¹⁶ <https://www.eulisa.europa.eu/>

¹⁷ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1168/2011.

¹⁸ Artikel 11 der Verordnung (EU) 2016/1624.

- Auswirkungen sind die potenziellen Folgen einer Gefährdung.

Um die Wirksamkeit der geplanten Minderung einer Gefährdung angemessen bewerten zu können, benötigt die Agentur Informationen zu den verfügbaren Ressourcen des Systems und zu deren geplantem Einsatz, damit sie angemessen beurteilen kann, ob gegebenenfalls eine Gefährdung besteht und welche potenziellen Auswirkungen diese haben könnte. Da diese Informationen dem für die Risikoanalyse zuständigen Referat von Frontex nicht zur Verfügung stehen, ist die Agentur nicht in der Lage, die CIRAM-Methodik auf ihre Risikoanalyseprodukte anzuwenden.

39 In ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes gaben die Mitgliedstaaten an, dass sie die Qualität der Risikoanalyseprodukte von Frontex schätzen. Sie berichteten jedoch auch, dass es kein gemeinsames, strukturiertes Verteilungssystem gibt, sodass die Produkte nur eingeschränkt verfügbar sind und begrenzte Auswirkungen haben. Beispielsweise ist der One-Stop-Shop von Frontex (FOSS) die einzige formale gemeinsame Plattform, auf der Informationen zwischen den europäischen Grenzschutzbeamten ausgetauscht werden, und die Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die dort verfügbaren Informationen für die Tätigkeiten der Grenzschutzbeamten von großem Nutzen sind. Allerdings ist der Zugang zu FOSS auf Grenzschutzbeamte beschränkt, die an Frontex-Einsätzen teilnehmen, und wird nur so lange gewährt, wie deren Einsatz dauert. Zudem stellt die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), welche die FOSS zugrunde liegende Technologie bereitgestellt hat, keine Software-Updates, Wartungsdienste oder Helpdesk-Funktionen mehr zur Verfügung. Dies gefährdet die Kontinuität der Plattform und damit auch die dort verfügbaren Informationen. Bislang wurden innerhalb von Frontex keine Diskussionen über einen Ersatz für FOSS geführt.

Schwachstellenbeurteilung

40 Im Zuge der Schwachstellenbeurteilung überwacht und bewertet Frontex, ob die technische Ausrüstung, die Systeme, die Kapazitäten, die Ressourcen und die Infrastruktur sowie auch angemessen ausgebildetes und geschultes Personal aus den Mitgliedstaaten verfügbar sind, die für die Grenzkontrollen erforderlich sind. Die Mitgliedstaaten haben dem für die Schwachstellenbeurteilung zuständigen Referat die für die Bewertung erforderlichen Informationen zu übermitteln. Ziel ist es, die Kapazitäten und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Bedrohungen und Herausforderungen an den Außengrenzen zu beurteilen. Bei der Schwachstellenbeurteilung bewertet die Agentur die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Durchführung aller Aufgaben der Grenzverwaltung, einschließlich deren Kapazität, die potenzielle Ankunft einer großen Zahl von Personen auf ihrem Gebiet zu bewältigen.

41 2020 ist das vierte Jahr, in dem der Prozess der Schwachstellenbeurteilung seit seiner Einführung mit der Verordnung (EU) 2016/1624 durchgeführt wird. Seitdem hat Frontex ein bis dahin einmaliges Bild der Kapazitäten und Schwachstellen der Mitgliedstaaten an den einzelnen Grenzabschnitten erstellt, was auch die Mitgliedstaaten in ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes berichteten. Die Schwachstellenbeurteilungen der Jahre 2017 und 2018 wurden trotz starker Ressourcenknappheit durchgeführt, was sich auf die Qualität der Arbeit ausgewirkt hat. Beispielsweise waren im Jahr 2016 bei Frontex nur drei Stellen für diese Aufgabe vorgesehen. Im Jahr 2018 stieg die Zahl dieser Stellen auf 23 (von denen 15 besetzt wurden) und im Jahr 2019 auf 25 (von denen 23 besetzt wurden). Der Hof untersuchte eine Stichprobe von fünf Beurteilungen und stellte fest, dass das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat nicht bemerkt hatte, dass ein Mitgliedstaat in den Jahren 2017 und 2018 eine Landgrenzübergangsstelle nicht angegeben hatte, was bedeutet, dass diese Stelle von dem Referat nicht beurteilt wurde.

42 Der Prozess der Schwachstellenbeurteilung hat sich weiterentwickelt, da die Methodik weiter ausgearbeitet wurde. Obwohl die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, zuverlässige Daten bereitzustellen, meldet das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat von Frontex nach wie vor anhaltende Probleme mit den Daten der Mitgliedstaaten, auf die sich das Verfahren stützt, da diese unvollständig und von geringer Qualität sind. Beispielsweise bewegte sich der Anteil der von den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern beantworteten Fragen zwischen 53 % und 98 %. In ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes führten zwei Mitgliedstaaten die nationale Sicherheit als Grund für ihre Weigerung an, Frontex die angeforderten Informationen zur Verfügung zu stellen.

43 Schließlich ist der Prozess der Schwachstellenbeurteilung gemäß der Verordnung von 2016 derzeit auf nationale Kapazitäten und Schwachstellen beschränkt. Auf EU- oder regionaler Ebene wurden keine Beurteilungen durchgeführt. Der Hof stellte fest, dass eine EU-weite Beurteilung

- im Zusammenhang mit der künftigen Entsendung der ständigen Reserve von Frontex äußerst zweckdienlich wäre. Somit könnte die eigene Kapazität von Frontex zur Bewältigung der Herausforderungen an den Außengrenzen regelmäßig bewertet werden;
- zur Ermittlung von sich überschneidenden Schwachstellen in Nachbarländern oder Ländern, die derselben regionalen Einsatzumgebung angehören, beitragen würde. Solche Schwachstellen führen zu einer gegenseitigen Abhängigkeit der betroffenen Mitgliedstaaten;

- o eine Bewertung des Umfangs und der Effizienz der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten EU-Agenturen ermöglichen würde¹⁹.

Operative Reaktion

44 Der Schwerpunkt der operativen Reaktion von Frontex liegt von Beginn an hauptsächlich auf der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die zu einem großen Teil im Rahmen gemeinsamer Aktionen an den Außengrenzen (in erster Linie auf See, aber auch an Land oder an Flughäfen) erfolgt. Diese Aktionen werden sowohl mit nationalen Ressourcen als auch mit (personellen und technischen) Ressourcen, die von den teilnehmenden Ländern gebündelt oder von Frontex bereitgestellt werden, durchgeführt und von Frontex koordiniert. Sie werden von den Mitgliedstaaten angefordert, von Frontex anhand ihrer Bedeutung und der verfügbaren Ressourcen priorisiert und nach einem Einsatzplan umgesetzt.

Gemeinsame Aktionen

45 Angesichts des Verlaufs der wichtigsten Routen für irreguläre Migration in die Europäische Union werden fast 80 % der Mittel, die Frontex für gemeinsame Aktionen zur Verfügung stehen, für Einsätze auf See aufgewendet. Einige dieser Einsätze (z. B. Minerva und Poseidon) umfassen auch Kontrollen an Grenzübergangsstellen, der Schwerpunkt liegt jedoch hauptsächlich auf der Grenzüberwachung, und die meisten Einsätze werden seit 2006 und 2007 durchgeführt. In **Anhang IV** sind ausführlichere Informationen über die gemeinsamen Seeoperationen enthalten. Die Wirksamkeit der Unterstützung, welche die Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum bei der Bewältigung des Migrationsdrucks in den vergangenen 15 Jahren erhalten haben, wurde von allen vom Hof befragten Parteien bestätigt und im Rahmen dieser Prüfung nicht näher analysiert.

46 Einen Großteil der übrigen 20 % der Mittel für gemeinsame Aktionen stellt Frontex für die Einrichtung sogenannter "Focal Points" an Seehäfen, Flughäfen und Landgrenzübergangsstellen bereit. Dabei handelt es sich um wichtige Stellen an den Außengrenzen der EU, an denen Frontex Grenzschutzbeamte zur Verfügung stellt. Im Zuge der Prüfung wurde der Mehrwert der "Focal Points" an Grenzübergangsstellen für den Land- und Luftverkehr (internationale Flughäfen gelten als stark der irregulären Migration ausgesetzt) bewertet. Die Prüfer des Hofes kamen zu dem Schluss, dass diese "Focal Points" nur geringe Auswirkungen auf die Grenzkontrollen insgesamt

¹⁹ Im Sonderbericht Nr. 22/2020 des Hofes wurde die Zusammenarbeit zwischen den EU-Agenturen behandelt, die einen wesentlichen Bestandteil der integrierten europäischen Grenzverwaltung bildet.

haben. Grund hierfür war die geringe Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter, deren kurze Einsatzdauer sowie die geringe Anzahl der an den Einsätzen beteiligten "Focal Points".

Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken

47 Ein Mitgliedstaat, der an seinen Außengrenzen einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen, kann Frontex ersuchen, auf seinem Hoheitsgebiet zeitlich befristet ein Soforteinsatzteam für Grenzsicherungszwecke einzusetzen. Bislang hat nur Griechenland den Mechanismus in Anspruch genommen, und zwar viermal.

48 Damit Frontex die Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken wirksam durchführen kann, müssen die an dem Vorgang Beteiligten miteinander vertraut sein und die Mitgliedstaaten über wirksame Verfahren zur Beantragung eines solchen Einsatzes verfügen (siehe [Kasten 4](#)).

Kasten 4

Hemmnisse für die Soforteinsätze von Frontex

- Der in Griechenland im Jahr 2020 durchgeführte Soforteinsatz war ein Erfolg, was vor allem darauf zurückzuführen war, dass bereits Infrastruktur vorhanden war. Außerdem kamen dem Einsatz das verfügbare Know-how, die bestehenden Strukturen für Koordinierung und Berichterstattung sowie die Erfahrungen aus der gemeinsamen Operation Poseidon zugute.

Sollte sich jedoch außerhalb der Einsatzbereiche der wichtigsten gemeinsamen Seeoperation ein Soforteinsatz als notwendig erweisen, muss Frontex unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, insbesondere der Länder, in denen möglicherweise ein Soforteinsatz stattfinden wird, regelmäßige Übungen organisieren, damit alle Beteiligten gut vorbereitet sind. Seit 2007 finden regelmäßige jährliche Übungen für Soforteinsätze statt. Im Jahr 2019 wurde jedoch keine Übung durchgeführt.

- Bei der Untersuchung der Stichprobe von Berichten zur Schwachstellenbeurteilung (siehe Ziffer [41](#)) stellte der Hof fest, dass 40 % der Mitgliedstaaten keine Verfahren zur Beantragung eines Soforteinsatzes von Frontex eingerichtet hatten. In diesen Fällen stellte der Hof fest, dass
 - die Mitgliedstaaten nicht festgelegt hatten, welche Kriterien dazu führen, dass Frontex um Unterstützung durch einen Soforteinsatz ersucht wird;

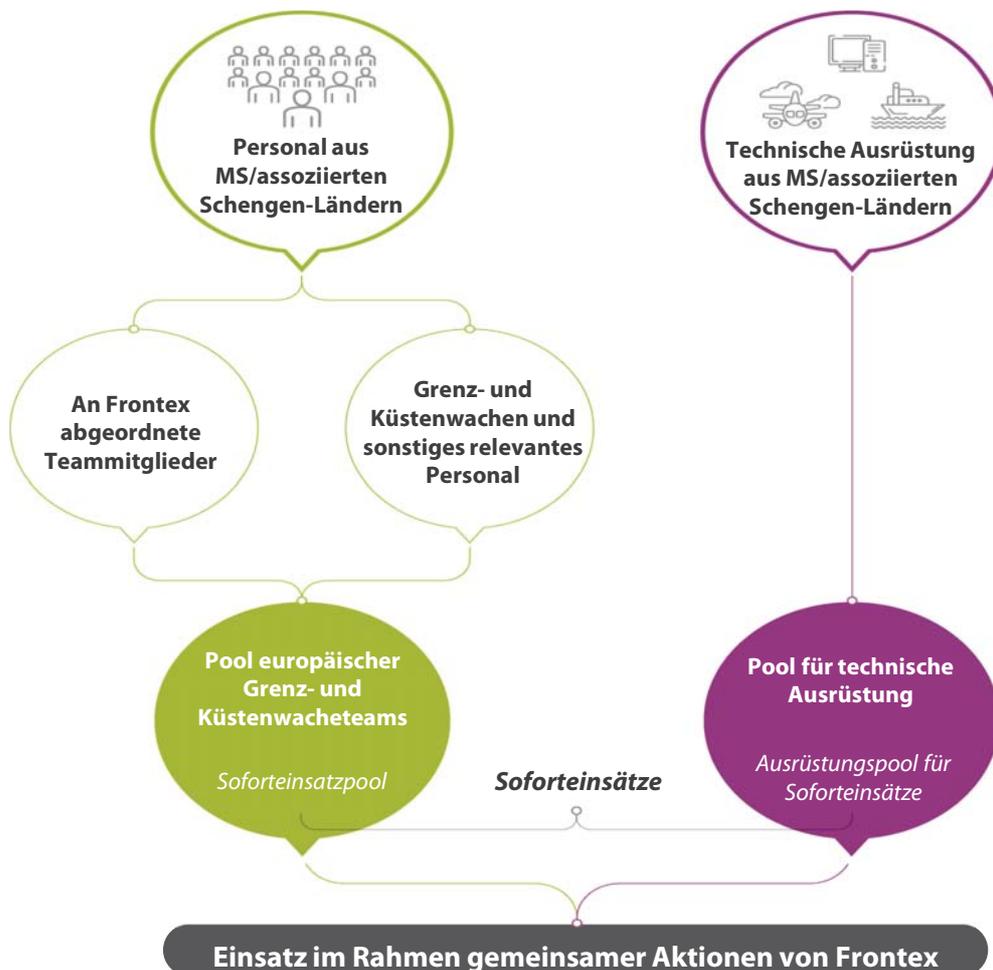
- in den nationalen Verfahren der Mitgliedstaaten kein Verfahren zur Beantragung eines Soforteinsatzes von Frontex vorgesehen ist;
- ausführliche Informationen über den Eskalationsplan in einer Krisensituation fehlten.

Personalpools

49 Gemäß der Verordnung (EU) 2016/1624 hat Frontex unter anderem einen Pool europäischer Grenz- und Küstenwacheteams, einschließlich eines Soforteinsatzpools und eines Pools für technische Ausrüstung, eingerichtet. Die Agentur leistet einen Beitrag zum Pool europäischer Grenz- und Küstenwacheteams, indem sie Teammitglieder bereitstellt, die im Rahmen jährlicher offener Aufforderungen zur Einreichung von Bewerbungen eingestellt und von den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern an sie abgeordnet werden (siehe [Abbildung 8](#)). Nach Angaben von Frontex sollte mit dem Einsatz abgeordneter Teammitglieder – wenn auch in sehr geringem Umfang – ein neues Modell für Personaleinsätze gemäß der Verordnung von 2019 getestet werden.

50 Jedes Jahr bestimmt Frontex seinen Bedarf an Personal und technischer Ausrüstung anhand der durch Risikoanalyse ermittelten Prioritäten und der aus dem Vorjahr verfügbaren Informationen, d. h. einer Analyse der Daten von Personaleinsätzen und der Wirksamkeit und Effizienz der verschiedenen Arten technischer Ausrüstung. Ausgehend von diesen Informationen leitet die Agentur einen Verhandlungsprozess (sogenannte jährliche bilaterale Verhandlungen) ein, in dessen Rahmen der Beitrag der einzelnen Länder zu den operativen Tätigkeiten festgelegt wird.

Abbildung 8 – Die Pools für personelle und technische Ressourcen und ihr Einsatz im Rahmen der operativen Reaktion von Frontex

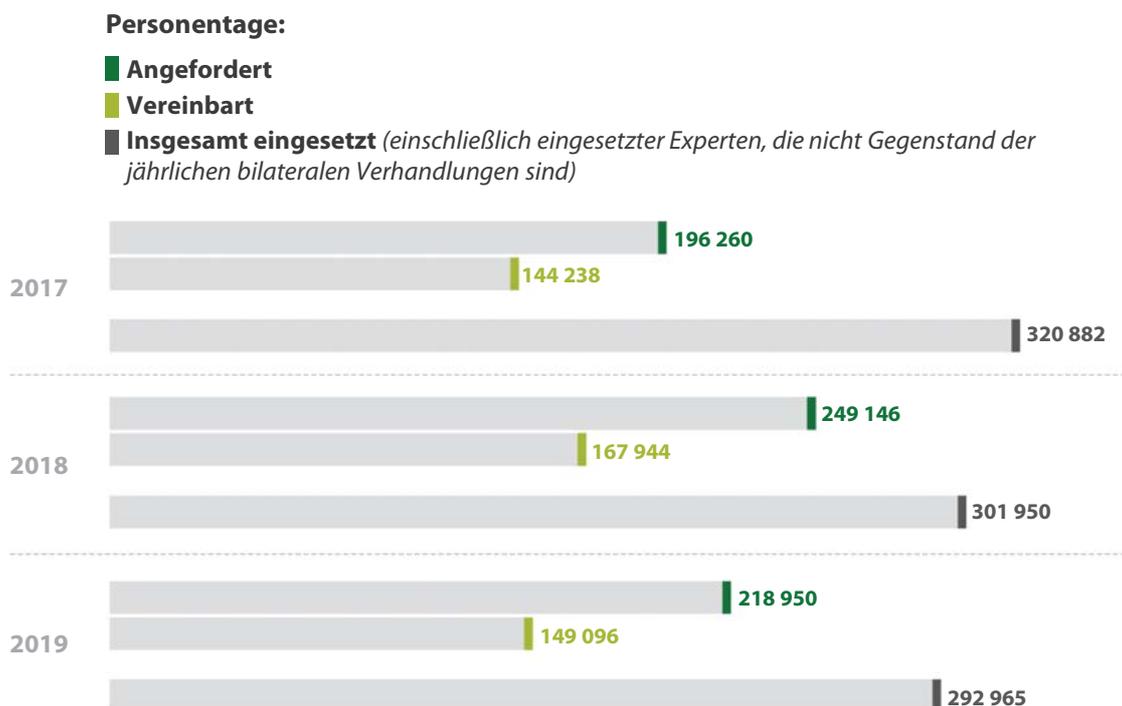


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

51 Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Hinblick auf die Einrichtung von Soforteinsatzpools nachgekommen sind. Die Kommission begründete die Einrichtung einer ständigen Reserve von 10 000 Personen²⁰ mit Lücken bei den Zusagen der Mitgliedstaaten für personelle Ressourcen. Der Hof stellte jedoch fest, dass diese Lücken zum Großteil (im Jahr 2019 zu 85 %) auf drei von 17 Kategorien von Experten (Dokumentensachverständige, Grenzüberwachungsbeamte und Beamte zur Ermittlung gestohlener Fahrzeuge) im Rahmen gemeinsamer Aktionen entfallen. Darüber hinaus übertrifft die Anzahl der von den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern insgesamt eingesetzten Teammitglieder die in den Verhandlungen vereinbarte Anzahl (siehe [Abbildung 9](#)).

²⁰ COM(2018) 250 final.

Abbildung 9 – Angeforderte, vereinbarte und eingesetzte personelle Ressourcen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Berichte von Frontex über operative Ressourcen.

52 Der Hof stellte fest, dass Frontex der Rolle des Kulturmittlers bzw. der Frage, wie sich die erforderlichen Kompetenzen und Herangehensweisen von denen eines Dolmetschers unterscheiden, keine ausreichende Bedeutung beigemessen hat. Dieses Anforderungsprofil war nicht im Beschluss des Verwaltungsrats Nr. 38/2016 enthalten, in dem die Profile der Grenzschutzbeamten der europäischen Grenz- und Küstenwacheteams festgelegt wurden. Ferner wurde es nicht in den Beschluss des Verwaltungsrats aus dem Jahr 2020²¹ aufgenommen, der die Einrichtung der ständigen Reserve betraf. Stattdessen hieß es in dem Beschluss, Kulturmittlung gehöre zu den Aufgaben der Rückkehrerexperten und die für Befragungen zuständigen Beamten müssten nachweisen können, dass sie über ein fortgeschrittenes Bewusstsein für die Kultur der Herkunfts- und Transitländer verfügen.

53 Die Aufgabe eines Dolmetschers besteht darin, die Kommunikation zu erleichtern, indem er sicherstellt, dass etwaige Bemerkungen korrekt übersetzt werden. Im Gegensatz dazu wird von einem Kulturmittler verlangt, dass er kulturelle Unterschiede und die sozialen Normen verschiedener Kulturen versteht. Gleichzeitig

²¹ [Beschluss des Verwaltungsrats Nr. 1/2020 vom 4. Januar 2020](#) über die Annahme der Profile des Personals, das für die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache zur Verfügung zu stellen ist.

soll er das Vertrauen derjenigen erlangen, die kurz zuvor an der Grenze angekommen sind, um zu verhindern, dass die Kommunikation zum Erliegen kommt. Bei Einsätzen auf See nimmt der Kulturmittler am Aufnahmeort mit den Migranten Kontakt auf, die eine lange und beschwerliche Reise hinter sich haben und häufig psychisch traumatisiert sind, weil sie Menschenhandel, geschlechtsspezifischer Gewalt oder Folter ausgesetzt waren. Die Rolle des Kulturmittlers ist sowohl für den Aufnahmeprozess als auch für die Gewinnung von Erkenntnissen (über Schleuser, Routen, Modi Operandi usw.) von größter Bedeutung und leistet einen Beitrag zu wichtigen Prozessen von Frontex wie der Risikoanalyse.

Frontex legte weder Informationen über die Auswirkungen noch die Kosten seiner Tätigkeiten vor

54 Gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/1624 stellt die Agentur "der Öffentlichkeit zutreffende und umfassende Informationen über ihre Tätigkeit zur Verfügung".

55 Frontex berichtet zwar ausführlich über seine Tätigkeiten²², in seiner Berichterstattung (sowohl in der öffentlich als auch der beschränkt zugänglichen) werden jedoch nicht immer die Leistungen von Frontex und die tatsächlichen Auswirkungen seiner Tätigkeiten analysiert. Dies könnte dazu geführt haben, dass der gesetzgeberische Entscheidungsprozess nicht fundiert genug war.

56 Im Bereich der Schwachstellenbeurteilungen veröffentlicht Frontex einen Überblick über seine Tätigkeiten. Dieses Dokument wird nur eingeschränkt verbreitet und enthält Informationen über die Anzahl der abgegebenen Empfehlungen und den Grad ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Im Bereich der Risikoanalyse veröffentlicht Frontex hingegen weder einen Überblick über seine Risikoanalysetätigkeiten des betreffenden Jahres noch bewertet Frontex die Auswirkungen seiner Produkte.

57 Frontex erstellt eine große Zahl von Berichten²³, die der Evaluierung gemeinsamer Aktionen dienen sollen. Drei wesentliche Aspekte seiner Tätigkeiten werden jedoch nicht offengelegt.

²² Sonderbericht Nr. 22/2020 des Hofes.

²³ Abrufbar unter <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

58 Erstens ist Frontex gemäß den Verordnungen²⁴ verpflichtet, die Ergebnisse der gemeinsamen Aktionen zu evaluieren. Die Agentur führt jedoch keine solide Bewertung dieser Tätigkeiten durch. Obwohl gemeinsame Seeoperationen einen großen Teil der Gesamttätigkeiten von Frontex ausmachen, unterscheidet Frontex in seinen diesbezüglichen Berichten nicht zwischen den Ergebnissen seiner eigenen Unterstützung und den Ergebnissen der nationalen Tätigkeiten, die der Einsatzmitgliedstaat im Rahmen seiner üblichen Aufgaben durchführt. Darüber hinaus geht aus den Berichten nicht hervor, dass sich die während des Einsatzzeitraums im Einsatzgebiet erzielten Ergebnisse und durchgeführten Tätigkeiten sowohl auf Frontex als auch die nationalen Behörden beziehen.

59 Zweitens stellt Frontex in seinen Berichten über operative Ressourcen zwar Informationen über die benötigten, zugesagten und eingesetzten Ressourcen bereit, liefert jedoch keine Begründung für Abweichungen und ermittelt auch nicht, wie sich etwaige Lücken auswirken. Die Berichte vermitteln kein klares Bild von den tatsächlichen Beiträgen der Mitgliedstaaten zu den gemeinsamen Aktionen, was deren Wirksamkeit oder Schwächen betrifft, und könnten die Leser dazu verleiten, die bestehenden Lücken falsch zu interpretieren (siehe Ziffer **51**).

60 Drittens stellt Frontex keine Informationen über die tatsächlichen Kosten der gemeinsamen Aktionen bereit, weder in aggregierter Form noch aufgeschlüsselt nach Einsätzen (See- und Luftoperationen) und Art der Kosten (z. B. personelle Ressourcen und leichte oder schwere Ausrüstung). Mit der Begründung, dass die endgültigen Daten erst im Jahr n+2 vorliegen, veröffentlicht Frontex nur Kosten, die auf Schätzungen beruhen, welche erheblich von den tatsächlichen Kosten abweichen können.

Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird von Frontex nicht wirksam unterstützt

61 Im folgenden Abschnitt untersuchte der Hof, ob die Agentur ihr Mandat von 2016 im Hinblick auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erfüllt, indem sie

- i) einen Rahmen für den Informationsaustausch nutzt, um ein detailliertes, genaues und aktuelles Bild der Lage an den EU-Außengrenzen bereitzustellen;

²⁴ Artikel 26 der Verordnung (EU) 2016/1624 und Artikel 47 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019.

- ii) ihre Tätigkeiten so durchführt, dass sie die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder damit unterstützt.

62 Das Ergebnis der Analyse des Hofes ist in *Abbildung 10* dargestellt und kann mit dem erwarteten Beitrag verglichen werden, der *Abbildung 5* zu entnehmen ist.

Ein geeigneter Rahmen für den Informationsaustausch, der die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt, ist noch nicht vorhanden

63 Damit ein Modell für die integrierte Grenzverwaltung funktioniert, müssen Informationen systematisch von allen zuständigen nationalen Behörden und EU-Agenturen erfasst und ausgetauscht werden. Daher sollten sich die Informationen, die in das Modell und seine Analyseprodukte einfließen, nicht nur auf die Grenzschutzbehörden beziehen, sondern auf alle zuständigen Behörden wie Polizeibehörden und Zollbehörden, die für die Grenzverwaltung zuständig sind.

64 Die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder und Frontex sind zwar seit 2016 gemeinsam für die Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung zuständig, ein allgemeiner gemeinsamer Rahmen für die integrierte Grenzverwaltung, der den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit regelt, ist jedoch noch nicht vorhanden. EUROSUR sollte die Infrastruktur und die Instrumente bereitstellen, die für die Überwachung der Außengrenzen erforderlich sind, und Frontex und die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützen. EUROSUR wurde im Jahr 2013 mit der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 errichtet, deren Bestimmungen erst im Dezember 2019 mit der Verordnung (EU) 2019/1896 angepasst wurden, um dem neuen Mandat von Frontex Rechnung zu tragen. Zudem treten die in diesen überarbeiteten Bestimmungen festgelegten neuen Berichtspflichten erst im Dezember 2021 in Kraft. Dieses System unterliegt jedoch erheblichen Einschränkungen:

- o Gemäß der EUROSUR-Verordnung verfügen alle Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder über nationale Koordinierungszentren, die für den Informationsaustausch zuständig sind. Die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder sind jedoch nicht verpflichtet sicherzustellen, dass alle einschlägigen Behörden, deren Mitwirkung für die Erstellung eines zuverlässigen Lagebilds erforderlich ist, in den nationalen Koordinierungszentren vertreten sind. Dadurch wird eine wirksame Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung erschwert. Die Zoll- und Grenzschutzbeamten werden bei Aufgaben der Grenzkontrolle an den EU-Außengrenzen als strategische Partner anerkannt, derzeit gibt es jedoch keinen bestehenden Rahmen für den Informationsaustausch, um Daten und Erkenntnisse auszutauschen.
- o Bei der Meldung grenzüberschreitender Kriminalität in EUROSUR gehen die Mitgliedstaaten nicht kohärent vor. Frontex hat versucht, sich mit den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern auf einen Katalog grenzüberschreitender Straftaten zu einigen, doch diese Aufgabe wurde durch die unterschiedlichen Klassifizierungen der nationalen Gesetzgeber erschwert. Da es

keine verbindlichen Berichtspflichten gibt und den Grenzschutzbeamten keine Leitlinien zu meldepflichtigen Vorfällen zur Verfügung stehen, ist die Berichterstattung folglich nicht einheitlich. Auf diesen Umstand weisen auch die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen des Hofes hin.

65 Um die Risiken der grenzüberschreitenden Kriminalität im Rahmen der integrierten europäischen Grenzverwaltung strategisch analysieren zu können, benötigt Frontex umfassende Informationen. Es werden jedoch nur Informationen über illegale Einwanderung und keine Informationen aus anderen Zuständigkeitsbereichen wie Zoll, Fischerei oder Umweltkontrolle an Frontex weitergegeben.

Frontex leistet nur begrenzte Unterstützung bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

66 Frontex hat die Aufgabe, die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder (in Zusammenarbeit mit anderen zuständigen europäischen Behörden) bei der Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität zu unterstützen. Im Rahmen dieser Unterstützung soll die Agentur den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Ländern auf europäischer Ebene ein besseres Lagebewusstsein verschaffen, und zwar indem sie Risikoanalysen zur grenzüberschreitenden Kriminalität durchführt und ein europäisches Lagebild erstellt sowie etwaige Schwachstellen der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Grenzkontrolle ermittelt und bei Bedarf eine gemeinsame operative Reaktion einleitet.

67 Das Lagebewusstsein von Frontex im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität wird nicht nur durch das Fehlen eines geeigneten Rahmens für den Informationsaustausch beeinträchtigt, sondern auch durch die Tatsache, dass das CIRAM seit 2012 nicht aktualisiert und trotz des 2016 erweiterten Mandats der Agentur nicht um Informationen über grenzüberschreitende Kriminalität ergänzt wurde.

68 Da seit langer Zeit ein Schwerpunkt auf der illegalen Einwanderung liegt, sind die Risikoanalyseprodukte von Frontex zwangsläufig auf bestimmte geografische Gebiete ausgerichtet (siehe Ziffer **45** und **Anhang IV**), zumal die Migrationsrouten bereits seit Langem durch das Mittelmeer verlaufen. Daher haben diese Produkte zwar dazu beigetragen, das Wissen der Grenzbehörden um den Druck, dem bestimmte Grenzabschnitte durch illegale Einwanderung ausgesetzt sind, zu erweitern, enthalten jedoch nicht im gleichen Maße Informationen über sonstige Herausforderungen, die an anderen Abschnitten der Außengrenze zu bewältigen sind.

69 Um Abhilfe zu schaffen, gründete Frontex im Jahr 2018 das *Maritime Intelligence Community and Risk Analysis Network* (MIC-RAN), ein Netz für die Erkenntnisgewinnung und Risikoanalyse im Seebereich, mit dem die Kapazitäten der maritimen Risikoanalyse auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Kriminalität weiterentwickelt und die Zusammenarbeit der EU bei den Aufgaben der Küstenwache unterstützt werden sollen. Obwohl sich dieses Netz nur auf den Seebereich bezieht, hat es sich bereits als nützlich erwiesen. So wurden beispielsweise Grenzschutzbehörden auf das Phänomen des Drogenschmuggels über Handelsschiffe aufmerksam gemacht. Das MIC-RAN ist jedoch geografisch begrenzt, auch wenn es für eine wirksame integrierte Grenzverwaltung an den Außengrenzen von Bedeutung ist²⁵.

70 Das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat von Frontex begann erst im Jahr 2019 damit, im Rahmen des Schwachstellenbeurteilungsprozesses die Fähigkeit der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder zur Aufdeckung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu bewerten. Im Jahr 2020 bezogen sich fünf von 200 Fragen auf die grenzüberschreitende Kriminalität. Zur Sicherheit des an den Grenzübergangsstellen eingesetzten Personals, die angesichts der Bedrohung durch ausländische Kämpfer und Terrorismus gefährdet sein könnte, wurden keine Fragen gestellt.

71 Da die Aufdeckungsfähigkeiten der Mitgliedstaaten an den Luftgrenzen derzeit von den Schwachstellenbeurteilungsverfahren von Frontex ausgenommen sind, gibt es auf EU-Ebene keine wirksame zentrale Aufsicht über die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Überwachung, Aufdeckung oder Verhinderung potenziell illegaler Grenzübertritte an den Luftgrenzen (siehe **Kasten 5**). Darüber hinaus wird im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung von Frontex nicht bewertet, ob die Zollbehörden der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder in der Lage sind, rechtzeitig qualitativ hochwertige Daten für das Lagebewusstsein und die Risikoanalyse bereitzustellen, da dies in die nationale Zuständigkeit fällt.

Kasten 5

Beispiel für eine Informationslücke, welche die Wirksamkeit der Überwachung der Luftgrenzen beeinträchtigt

Organisierte kriminelle Gruppen erkunden, inwiefern sich Europa als Plattform für Exporte in andere, weniger gesättigte und potenziell profitablere Märkte nutzen

²⁵ Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und Europol, *EU Drug Markets Report 2019* (EU-Drogenmarktbericht 2019), S. 137.

lässt, da das Angebot an Kokain in der EU die Nachfrage übersteigt. So wurden beispielsweise Mitglieder einer organisierten kriminellen Vereinigung 2018 im Rahmen von Ermittlungen zum über Luftkuriere erfolgenden Kokainschmuggel zwischen Irland, Australien und Neuseeland festgenommen. Derartige Ereignisse werden in EUROSUR nicht erfasst.

Quelle: Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und Europol, "EU Drug Markets Report 2019" (EU-Drogenmarktbericht 2019), S. 137.

Diese Lücke wirkt sich auf mehreren Ebenen aus:

- i) Ereignisse an den Außengrenzen werden nicht aufgedeckt und gemeldet, was zu einem Mangel an Erkenntnissen führt, die als Grundlage für die Risikoanalyse gedient hätten, welche eine bessere Vorbereitung der Grenzschutzbeamten und die Ermittlung neuer Modi Operandi ermöglicht hätte.
- ii) Liegen keine ausreichenden Erkenntnisse für die Risikoanalyse vor, werden möglicherweise keine wirksamen Grenzübertrittskontrollen durchgeführt, da die am Einreiseort diensthabenden Grenzschutzbeamten nicht hinreichend vorbereitet sind.
- iii) Die an bestimmten Grenzabschnitten bestehenden Herausforderungen werden möglicherweise nicht vollständig erkannt, was die Schwachstellenbeurteilungen von Frontex potenziell gefährdet.

72 Was die operative Reaktion anbelangt, so sind die Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Rahmen der täglichen Tätigkeiten von Frontex noch nicht genügend ausgereift. Die von der Agentur eingesetzten Instrumente, wie etwa gemeinsame Aktionstage, werden von den Mitgliedstaaten geschätzt. Im Rahmen der gemeinsamen Aktionstage kommen verschiedene Mitgliedstaaten, Strafverfolgungsbehörden und internationale Organisationen zusammen, die das Ziel verfolgen, unterschiedliche Straftaten wie Drogen- und Waffenschmuggel, illegale Einwanderung und Menschenhandel zu bekämpfen. In ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes bekundeten die Mitgliedstaaten, dass sie dies als Lernerfahrung betrachten, die für ihre Behörden von weiterem Nutzen sein kann. Die Auswirkungen der operativen Reaktion sind jedoch auf das geografische Gebiet der teilnehmenden Mitgliedstaaten und auf die Dauer der Einsätze begrenzt.

Frontex kann sein Mandat aus dem Jahr 2019 noch nicht wirksam umsetzen

73 Der Hof untersuchte, ob Frontex darauf vorbereitet ist, die Herausforderungen seines Mandats von 2019 zu bewältigen und ob die Mitgliedstaaten in der Lage sind, der Agentur alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung des Mandats benötigt.

Frontex hat sich noch nicht entsprechend angepasst, um die Anforderungen seines Mandats von 2016 zu erfüllen

74 Der Hof untersuchte, ob die Zuständigkeit für die integrierte Grenzverwaltung und die neue Aufgabe der Schwachstellenbeurteilung, die mit dem Frontex-Mandat von 2016 eingeführt wurden, Frontex dazu bewegt haben, eine rasche strategische Neubewertung seines Personalbedarfs in den Bereichen Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung vorzunehmen. Die Agentur nahm sich zwar ad hoc ihrer neuen Aufgaben an, begann jedoch erst im Jahr 2019 damit, systematisch ihren Bedarf zu berücksichtigen.

75 Nach der Einführung des neuen Mandats von 2016 wurde die für Operationen zuständige Abteilung mit der neuen Aufgabe der Schwachstellenbeurteilung betraut, die sie ihrem für die Risikoanalyse zuständigen Referat übertrug. Im Jahr 2017 wurde Frontex neu organisiert, und die Abteilung wurde in zwei Abteilungen aufgeteilt. Die Tätigkeiten der Risikoanalyse und der Schwachstellenbeurteilung wurden voneinander getrennt und in einer dieser Abteilungen – der für Lagebewusstsein und -beobachtung zuständigen Abteilung – angesiedelt. Das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat wurde eingerichtet und mit Mitarbeitern besetzt, die zuvor im Referat für Risikoanalyse tätig gewesen waren; es wurde jedoch keine formale Analyse durchgeführt, um die erforderlichen Kompetenzprofile und die Anzahl der für die einzelnen Profile benötigten Mitarbeiter zu ermitteln. Dies wirkte sich auf die Qualität der Arbeit aus (siehe Ziffer [41](#)).

76 Im Jahr 2019 bemühte sich die Abteilung für Lagebewusstsein und -beobachtung, ihren aktuellen und künftigen Bedarf in den Referaten für Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung zu ermitteln. Der Hof stellte fest, dass

- o es im Referat für Risikoanalyse an Analysten mit unterschiedlichen Profilen mangelt (z. B. in den Bereichen Kriminologie, vorausschauende und thematische Analyse, insbesondere maritime Risikoanalyse);
- o das Referat für Schwachstellenbeurteilung die erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten bestimmen, etwaige Lücken ermitteln und im Einklang mit seinen

strategischen Zielen einen langfristigeren Plan zur Kompetenzförderung erstellen muss.

77 Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Frontex-Referaten hatten schon immer einen hohen Stellenwert; sie sind angesichts der neuen operativen Funktion, die Frontex mit der Einführung der ständigen Reserve übernommen hat, nun jedoch von wesentlicher Bedeutung. Im Programmplanungsdokument von Frontex für den Zeitraum 2018-2020 wird eingeräumt, es gebe trotz einer Kultur der Flexibilität, von der die tägliche Arbeit in den einzelnen Abteilungen geprägt sei, ein "Silodenken". Eine Organisationskultur, bei der die einzelnen Abteilungen für sich arbeiten, ohne die verfügbaren Informationen zusammenzuführen, kann die Vernetzung der Tätigkeiten von Frontex gefährden. Beispielsweise führte Frontex erst im Februar 2020 entsprechende Verfahren ein, um es den Referaten zu ermöglichen, einschlägige Informationen zur Schwachstellenbeurteilung auszutauschen. Ein strukturierter Mechanismus, nach dem Ergebnisse im Bereich der Schwachstellenbeurteilung mit anderen Frontex-Referaten geteilt werden, muss erst noch entwickelt werden.

Im Rahmen des Mandats von 2019 ist eine rasche und exponentielle Erhöhung der Ressourcen vorgesehen

78 Gemäß der neuen Verordnung wird Frontex bis 2027 über eine ständige Reserve von bis zu 10 000 Einsatzkräften verfügen (siehe [Abbildung 2](#) und Ziffer [11](#)). Der Haushalt von Frontex soll von 460 Millionen Euro im Jahr 2020 (siehe [Abbildung 3](#)) auf durchschnittlich etwa 900 Millionen Euro jährlich im Zeitraum 2021-2027 aufgestockt werden. Der Umfang der geplanten Aufstockung der Haushaltsmittel und des Personals lässt sich auch an den für gemeinsame Aktionen zur Verfügung stehenden Personentagen messen. Die Anzahl der Personentage wird von derzeit 300 000 (siehe [Abbildung 9](#)) auf etwa 2 270 000 steigen, was mehr als dem 7,5-Fachen des derzeit eingesetzten Personals entspricht.

79 Die potenziellen Auswirkungen der Einrichtung der ständigen Reserve auf die Mitgliedstaaten wurden nicht bewertet. 81 % der Mitgliedstaaten, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, gehen davon aus, dass die Verordnung von 2019 Auswirkungen auf ihren Personalbestand haben und zusätzliche Einstellungen sowie die Schulung neuer Grenzschutzbeamter erforderlich machen wird, da Frontex für seine ständige Reserve voraussichtlich Bedienstete einstellen wird, die derzeit im Bereich der nationalen Grenzkontrolle tätig sind. Dies wird sowohl budgetäre als auch organisatorische Folgen haben. Zudem sind die Mitgliedstaaten nicht sicher, wie sich die Anzahl der Bediensteten, die gemäß der Verordnung je Profil und Kategorie von

Frontex einzustellen sind, sowie die Dauer künftiger Einsätze potenziell auswirken werden.

80 Die letzte externe Bewertung der Agentur wurde im Juli 2015 veröffentlicht. Die Bewertung der Ergebnisse von Frontex, die gemäß der Verordnung (EU) 2016/1624 bis Oktober 2019 erfolgen sollte, wurde nicht durchgeführt, da das neue Mandat der Agentur im November 2019 in Kraft trat. Die nächste externe Bewertung ist gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 bis zum 5. Dezember 2023 durchzuführen. Innerhalb dieses beträchtlichen Zeitraums werden das Mandat, die Struktur und die Rolle der Agentur erheblichen Veränderungen unterzogen.

81 Schließlich wird die ständige Reserve gemäß den Rechtsvorschriften zwar mit Exekutivbefugnissen ausgestattet, sie kann jedoch möglicherweise ihre Wirksamkeit nicht voll entfalten, wenn der Einsatzmitgliedstaat nicht die Genehmigung²⁶ erteilt, Aufgaben wie die Überprüfung der Identität, die Gestattung der Einreise und die Grenzüberwachung wahrzunehmen. Grenzschutzbeamte, die andere Mitgliedstaaten besuchen, dürfen nicht auf die Informationssysteme der Gastländer zugreifen, um Grenzübertrittskontrollen durchzuführen²⁷. Dadurch wären die Tätigkeiten der ständigen Reserve während ihrer Einsätze erheblich eingeschränkt.

Es besteht das Risiko, dass Frontex die Informationen, die für die Entwicklung seiner Tätigkeiten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erforderlich sind, nicht erhält

82 Sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme Spaniens übermitteln nähere Informationen zu Vorfällen an ihren Grenzen, die in den nationalen Systemen gespeichert sind, manuell an EUROSUR und JORA. Zudem sind die Betreiber verpflichtet, diese Informationen zu Vorfällen ins Englische zu übersetzen, wobei das Niveau der vorhandenen Sprachkenntnisse variiert.

83 Zusätzliche Berichtspflichten im Rahmen von EUROSUR werden gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 in einem Übergangszeitraum von zwei Jahren schrittweise eingeführt. In ihren Antworten auf den Fragebogen des Hofes gaben die Mitgliedstaaten an, dass die bestehenden Berichtspflichten bereits eine erhebliche Belastung darstellen und sie nicht sicher sind, ob sie den gestiegenen Arbeitsaufwand bewältigen können, wenn der Prozess der Datenübermittlung zwischen den nationalen Systemen und der EUROSUR-Datenbank nicht automatisiert wird. Durch die

²⁶ Artikel 82 der Verordnung (EU) 2019/1896.

²⁷ Sonderbericht Nr. 20/2019 des Hofes, Ziffer 22.

Berichterstattung über Ereignisse an den Grenzübergangsstellen der Land- und Luftgrenzen steigt die Arbeitsbelastung erheblich. Beispielsweise überquerten im Jahr 2018 nach Angaben von Eurostat 409 Millionen Fluggäste, die aus der EU in Drittstaaten oder aus Drittstaaten in die EU reisten, die Grenzübergangsstellen der EU an den Luftgrenzen.

84 Trotz des Mandats von Frontex, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um für seine Aufgaben relevante Informationen einfacher mit der Kommission und den Mitgliedstaaten austauschen zu können, ist den Mitgliedstaaten zufolge noch nicht ersichtlich, dass sich Frontex an Versuchen zur weiteren Automatisierung des Prozesses direkt beteiligt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

85 Insgesamt stellte der Hof fest, dass Frontex die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder nicht wirksam genug bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt. Er ermittelte, dass Frontex sein Mandat von 2016 nicht vollständig erfüllt hat, und wies auf mehrere Risiken im Zusammenhang mit dem Frontex-Mandat von 2019 hin.

86 Der Hof legt Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität vor, die sich auf die einzelnen Kerntätigkeiten von Frontex beziehen: Informationsaustausch, Risikoanalyse, Schwachstellenbeurteilung und operative Reaktion.

87 Der Hof stellte fest, dass zwar ein funktionaler Rahmen für den Informationsaustausch vorhanden ist, mit dem die Bekämpfung der illegalen Einwanderung unterstützt werden soll, dieser jedoch nicht gut genug funktionierte, um ein genaues, vollständiges und aktuelles Bild der Lage an den EU-Außengrenzen zu vermitteln (Ziffern [25-29](#) und [Kasten 2](#)). Im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität wurde noch kein geeigneter Rahmen für den Informationsaustausch geschaffen (Ziffern [63-65](#)).

88 Frontex übermittelt zeitnahe und relevante Informationen über die Lage an den Außengrenzen im Hinblick auf die Migration und stellt Informationen über bestimmte Ereignisse bereit (Ziffer [31](#)). Beeinträchtigt wird die Erstellung eines vollständigen Bilds der Lage an den EU-Außengrenzen jedoch dadurch, dass Informationen (Ziffern [26](#) und [32](#)), technische Standards für die Grenzkontrollausrüstung (Ziffer [27](#)), ein gemeinsamer Katalog für die Meldung grenzüberschreitender Kriminalität sowie echtzeitnahe Informationen über die Lage an den EU-Luftgrenzen fehlen und die Aktualisierung des CIRAM verzögert ist (Ziffern [64](#) und [67](#)).

89 Bei der grenzüberschreitenden Kriminalität besteht zudem eine Diskrepanz zwischen dem in den Frontex-Verordnungen festgelegten Mandat und dem Regelungsumfeld, in dem die Agentur tätig ist: In die EUROSUR-Verordnung wurden nicht alle einschlägigen Behörden (z. B. Zoll) aufgenommen, sodass nicht alle relevanten Ereignisse gemeldet werden (Ziffer [64](#)).

90 Mit der Verordnung (EU) [2019/1896](#) wurden den Mitgliedstaaten erhebliche zusätzliche Berichtspflichten innerhalb von EUROSUR auferlegt, und es wird davon ausgegangen, dass der Prozess der Datenübermittlung zwischen den nationalen Systemen und der EUROSUR-Datenbank automatisiert werden muss, damit die

Mitgliedstaaten diesen Anforderungen gerecht werden können (Ziffern **82-83**). Den Mitgliedstaaten zufolge ist jedoch noch nicht ersichtlich, dass sich Frontex an Versuchen zur weiteren Automatisierung des Prozesses direkt beteiligt (Ziffer **84**).

Empfehlung 1 – Verbesserung des Rahmens für den Informationsaustausch und des europäischen Lagebilds

- a) Um den bestehenden EUROSUR-Rahmen zu verbessern, sollte **Frontex**
 - i) die Qualität der zur Erstellung des europäischen Lagebilds verwendeten Daten regelmäßig bewerten;
 - ii) die Mitgliedstaaten bei der korrekten Umsetzung von EUROSUR begleiten und unterstützen, indem Frontex gemeinsam vereinbarte Verfahren zur Behebung der festgestellten Mängel einrichtet;
 - iii) die Mitgliedstaaten bei der Erstellung eines gemeinsamen Katalogs für die Meldung grenzüberschreitender Straftaten anleiten;
 - iv) die Mitgliedstaaten durch die Automatisierung der Übersetzung und des Prozesses der Übermittlung zwischen nationalen Systemen und der EUROSUR-Datenbank unterstützen.
- b) Um die Interoperabilität der gebündelten Ausrüstung zu gewährleisten und den Erwerb technisch kompatibler Grenzkontrollkapazitäten durch die Mitgliedstaaten zu erleichtern, sollte **Frontex** mit Zustimmung der Vertreter der Kommission und der Mitgliedstaaten in seinem Verwaltungsrat technische Standards für die Ausrüstung festlegen.
- c) Zur Gewährleistung eines vollständigen europäischen Lagebilds sollte die **Kommission** neue Wege prüfen, um eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Frontex und anderen einschlägigen Stellen, die von der Verordnung (EU) 2019/1896 nicht unmittelbar erfasst sind, zu erzielen.

Zeitraum: bis Mitte 2022.

91 Frontex hatte Schwierigkeiten, die Berichterstattung im Rahmen von EUROSUR zu nutzen, und die Verwendung der Daten der von der eu-LISA betriebenen EU-weiten Systeme zu Zwecken der Risikoanalyse unterliegt rechtlichen Beschränkungen (Ziffern **30** und **37**). Obwohl die Agentur rechtlich zur Anwendung des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells verpflichtet ist, ist sie dazu nicht in der Lage, da sie

die Verletzlichkeit bestimmter Grenzabschnitte nicht beurteilen kann, wenn Mitgliedstaaten ihr nicht die erforderlichen Informationen bereitstellen (Ziffer 38).

92 Die Auswirkungen der von Frontex im Bereich der Migration durchgeführten Risikoanalyse werden dadurch abgeschwächt, dass für seine Produkte kein weithin zugängliches Verteilungsnetz vorhanden ist. Folglich haben Grenzschutzbeamte nicht ohne Weiteres Zugang zu den Produkten von Frontex, auch wenn diese für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben sehr nützlich sein könnten (Ziffer 39). Zudem verfügt Frontex nicht über die erforderlichen Informationen, um Risikoanalysen im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität durchführen zu können (Ziffer 65), außer für spezifische Kategorien im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung. Ferner wurde das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell nicht aktualisiert, um dieser Art von Grenzrisiken Rechnung zu tragen (Ziffer 67). Daher ist Frontex außerstande, eine Analyse aller relevanten Aspekte der grenzüberschreitenden Kriminalität bereitzustellen, auch wenn dies die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder in die Lage versetzen würde, geeignete Maßnahmen zur Bewältigung oder Minderung der festgestellten Risiken zu ergreifen (Ziffern 68-69).

Empfehlung 2 – Aktualisierung und Umsetzung des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (CIRAM) und Sicherstellung des Zugangs zu sonstigen Informationsquellen

- a) **Frontex** sollte
- i) darüber berichten, inwieweit die Mitgliedstaaten den Anforderungen im Hinblick auf die Nutzung des EUROSUR-Rahmens gerecht werden, sodass die Informationen bereitgestellt werden, die für eine Risikoanalyse auf der Grundlage des CIRAM erforderlich sind;
 - ii) das CIRAM auf den neuesten Stand bringen, um der grenzüberschreitenden Kriminalität Rechnung zu tragen;
 - iii) eine breitere Verfügbarkeit von Risikoanalyseprodukten für Grenzschutzbeamte in Europa ermöglichen.
- b) **Frontex und die Kommission** sollten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass für die Zwecke der Risikoanalyse und der Schwachstellenbeurteilung von Frontex maßgeschneiderte statistische Berichte erstellt werden, die sich auf die von eu-LISA betriebenen Systeme und andere Quellen (z. B. andere Behörden und EU-Agenturen mit Grenzkontrollaufgaben) stützen.

Zeitraum: bis Ende 2022.

93 Frontex wurde 2016 mit der Aufgabe betraut, Schwachstellenbeurteilungen zu den Mitgliedstaaten durchzuführen, um deren Kapazitäten und Bereitschaft zur Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Bedrohungen und Herausforderungen an den Außengrenzen zu bewerten (Ziffern **40-41**). Die Mitgliedstaaten sollten Frontex zwar die angeforderten Informationen zur Verfügung stellen, der Prozess der Datenerhebung wird jedoch durch anhaltende Probleme mit unvollständigen und minderwertigen Daten beeinträchtigt (Ziffer **42**). Gemäß den Bestimmungen der Verordnung von 2016 beschränkt sich die Schwachstellenbeurteilung von Frontex derzeit auf die nationale Ebene, während auf EU-, regionaler und zwischenstaatlicher Ebene ein solches Verfahren nicht durchgeführt wird, auch wenn es dazu beitragen würde, Überschneidungen zu ermitteln oder die Zusammenarbeit zwischen den EU-Agenturen zu bewerten (Ziffer **43**).

94 Das für die Schwachstellenbeurteilung zuständige Referat von Frontex begann erst im Jahr 2019 mit der Bewertung der Schwachstellen der Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seine Kapazität zur Durchführung solcher Beurteilungen befindet sich noch im Aufbau (Ziffern **70-71**).

Empfehlung 3 – Weiterentwicklung des Potenzials der Schwachstellenbeurteilung

- a) **Frontex** sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten anhaltende Probleme im Bereich der Datenerhebung, die Auswirkungen auf die Schwachstellenbeurteilung haben, ermitteln und ausräumen. Hierzu müsste die Agentur den Faktoren nachgehen, die der Bereitstellung der Daten durch die Mitgliedstaaten im Wege stehen, und einen Fahrplan zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen aufstellen.
- b) **Frontex** sollte seine Methodik und Kapazitäten zur Schwachstellenbehebung weiterentwickeln, um
 - i) Schwachstellen im Hinblick auf die grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu bewerten;
 - ii) etwaige sich überschneidende Schwachstellen, die mehrere Länder in bestimmten Regionen betreffen, zu ermitteln und zu bewerten;

- iii) Fälle zu beobachten, in denen Maßnahmen, die in einem bestimmten Land zur Behebung festgestellter Schwachstellen ergriffen werden, zu Folgewirkungen in Nachbarländern führen können.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

- c) Die Kommission sollte den potenziellen Nutzen prüfen, den eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Schwachstellenbeurteilung von Frontex auf die regionale und EU-Ebene haben könnte.

Zeitraumen: zum Zeitpunkt der Überarbeitung des Rechtsrahmens

95 Frontex hat vier Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken durchgeführt, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die an ihren Außengrenzen einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt sind. Seit 2007 führte Frontex jährliche Übungen durch, um alle etwaigen Beteiligten zu schulen. Im Jahr 2019 wurde eine solche Übung nicht durchgeführt (Ziffern [47-48](#) und [Kasten 4](#)).

96 Trotz der Bedeutung, die der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen gemeinsamer Aktionen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowohl aus menschlicher Sicht als auch für die Erkenntnisgewinnung zukommt, hat Frontex der Rolle des Kulturmittlers keine ausreichende Bedeutung beigemessen (Ziffern [52-53](#)).

97 Frontex ist eine Agentur, die im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht. Die Berichterstattung von Frontex ist zwar umfangreich, informiert die Leser jedoch häufig nicht über seine tatsächliche Leistung oder die tatsächlichen Auswirkungen seiner Tätigkeiten. Beispielsweise wird in den Bewertungsberichten über gemeinsame Aktionen nicht zwischen den Ergebnissen der Tätigkeiten von Frontex und den Ergebnissen nationaler Tätigkeiten unterschieden, und die Berichte vermitteln weder ein klares Bild über die Wirksamkeit oder die Schwächen des tatsächlichen Beitrags der Mitgliedstaaten zu den gemeinsamen Aktionen noch enthalten sie Informationen über die tatsächlichen Kosten der gemeinsamen Aktionen (Ziffern [55-60](#)). Die gesetzgebenden Organe benötigen solide Informationen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können (Ziffer [51](#)).

Empfehlung 4 – Verbesserung der operativen Reaktion von Frontex

Frontex sollte

- a) regelmäßige Übungen für Soforteinsätze durchführen, insbesondere für die Mitgliedstaaten, in denen möglicherweise ein Soforteinsatz stattfinden wird, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten im Bedarfsfall gut vorbereitet sind;
- b) einen Kompetenzrahmen für Kulturmittler festlegen und Maßnahmen ergreifen, damit die Mitgliedstaaten denselben Ansatz verfolgen;
- c) eine Methodik zur Bewertung der Ergebnisse seiner operativen Tätigkeiten, insbesondere der gemeinsamen Aktionen, ausarbeiten;
- d) die endgültigen Kosten seiner Einsätze veröffentlichen, sobald diese Informationen verfügbar sind.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

98 Frontex hat nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um seine Organisation so anzupassen, dass das 2016 erhaltene Mandat erfüllt wird. Der Hof stellte Mängel bei der Personalplanung in den Referaten für Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung fest, in denen nach wie vor die erforderlichen Kompetenzen fehlen (Ziffern [74-76](#)).

99 Infolge der Einführung der Verordnung (EU) [2019/1896](#) und der grundlegenden Änderung der Tätigkeit der Agentur, die bis zur Einführung der ständigen Reserve eine unterstützende und koordinierende Funktion innehatte und die nunmehr eine operative Funktion ausübt, stellte der Hof Probleme bei der Kommunikation zwischen den von dieser Prüfung erfassten Referaten fest. Frontex ist bei seiner Arbeit von "Silodenken" geprägt (Ziffer [77](#)), was der gegenseitigen Abhängigkeit der unter diese Prüfung fallenden Tätigkeiten zuwiderläuft.

100 Für die Erfüllung seines neuen Mandats stehen Frontex bis zum Jahr 2027 10 000 neue Einsatzkräfte (ständige Reserve) und jährliche Haushaltsmittel in Höhe von durchschnittlich 900 Millionen Euro zur Verfügung. Gegenüber der derzeitigen Situation stellt dies einen gewaltigen Anstieg dar. Diese Zahlen wurden festgelegt, ohne dass Kriterien zur Bestimmung des Bedarfs von Frontex für ein nicht genau definiertes Mandat vorlagen, Informationen über die tatsächlichen Kosten und Auswirkungen der Einsätze von Frontex zugänglich waren (Ziffern [57-60](#)) und die

Auswirkungen der ständigen Reserve auf die Mitgliedstaaten bewertet wurden (Ziffer 79).

101 Aus Gründen der Dringlichkeit wurde die neue Verordnung angenommen, ohne eine Folgenabschätzung vorzunehmen oder zu bewerten, ob Frontex sein vorheriges Mandat erfüllt hatte (Ziffer 80). Zudem rechnen die Mitgliedstaaten mit budgetären und organisatorischen Herausforderungen, die sich aus den Auswirkungen der ständigen Reserve auf die Zahl der Bediensteten ergeben (Ziffer 79). Zudem ist nicht klar, ob die ständige Reserve in der beabsichtigten Weise tätig werden kann (Ziffer 81).

Empfehlung 5 – Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Frontex-Mandat von 2019

Frontex sollte

- a) eine formale Analyse zur Ermittlung des Personalbedarfs, insbesondere in den Bereichen Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung, durchführen;
- b) seine internen Kommunikationsverfahren verbessern, um den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz "Kenntnis nur, wenn nötig" sicherzustellen.

Zeitraumen: bis Ende 2021.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 29. April 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache – zusätzliche Informationen zu den Mandaten aus den Jahren 2016 und 2019

Mandat von 2016	Mandat von 2019
<p>Einführung einer Aufsichtsfunktion: die Schwachstellenbeurteilung</p> <p>Frontex führt verpflichtende Schwachstellenbeurteilungen zur <u>Bewertung der Kapazität der einzelnen Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Herausforderungen an ihren Außengrenzen</u> durch, in deren Rahmen die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Ausrüstungsgegenstände und Ressourcen bewertet werden. Im Anschluss an die Schwachstellenbeurteilungen kann der Exekutivdirektor von Frontex als Folgemaßnahme beschließen, einem Mitgliedstaat eine Reihe von Maßnahmen zu empfehlen, um etwaige Schwachstellen im Zusammenhang mit der Funktionsweise des nationalen Grenzverwaltungssystems zu beheben.</p>	<p>Keine erhebliche Änderung des Mandats</p>
<p>Einrichtung eines Soforteinsatzpools für Grenzschutzbeamte und technische Ausrüstung, die Frontex von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden</p> <p>Die Mitgliedstaaten, in denen diese Ausrüstung registriert ist, müssen sie Frontex bei Bedarf zur Verfügung stellen.</p> <p>Frontex kann auf einen Pool von <u>1 500 Beamten</u> zurückgreifen, die innerhalb von drei Tagen entsandt werden können. Sie bilden einen Pool aus Soforteinsatzkräften, die an Grenzen geschickt werden sollen, die einem akuten Druck ausgesetzt sind.</p>	<p>Einrichtung einer ständigen Reserve</p> <p>Frontex werden <u>bis zum Jahr 2027 10 000 neue Einsatzkräfte</u> zur Verfügung gestellt, darunter 1 500 Einsatzkräfte im Rahmen der Reserve für Soforteinsätze, die vor Ort die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um den Schutz der EU-Außengrenzen unterstützen, grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen und irreguläre Migranten rückführen sollen.</p> <p>Diese ständige Reserve umfasst von der Agentur beschäftigte Grenz- und Küstenwachen (3 000 Beamte) und Personal, das von den europäischen Staaten verpflichtend abzuordnen ist.</p> <p>Mit der Verordnung werden der ständigen Reserve <u>Exekutivbefugnisse</u> übertragen. Die entsandten Einsatzkräfte werden Grenzkontroll- und Rückkehraufgaben, wie die Überprüfung der Identität, die Gestattung der Einreise an den Außengrenzen und die Grenzüberwachung, durchführen können – jedoch ausschließlich mit Genehmigung des Einsatzmitgliedstaats.</p>
<p>Rückkehraktionen</p> <p>Frontex kommt <u>in den sogenannten Hotspots²⁸ für die Aufnahme von Migranten</u> eine größere Rolle zu. So ist die Agentur nicht nur für die Registrierung von Migranten und die Feststellung ihrer Staatsangehörigkeit im Rahmen des Screenings zuständig, sondern auch für die Rückkehr von Personen, die keinen Anspruch auf Asyl haben.</p>	<p>Rückkehraktionen</p> <p>Die Agentur kann die Mitgliedstaaten <u>in allen Phasen</u> des Rückkehrprozesses unterstützen (<u>darunter fallen rückkehrvorbereitende Maßnahmen, die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die Koordinierung oder die Organisation von Rückkehraktionen, wozu auch das Chartern von Flugzeugen für den Zweck solcher Aktionen und die Organisation von Rückkehr auf Linienflügen oder mit anderen Transportmitteln gehört</u>), wobei Rückkehrentscheidungen weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.</p>

²⁸ Einrichtung an einem Punkt an der EU-Außengrenze, der starkem Migrationsdruck ausgesetzt ist und als Erstaufnahmezentrum fungiert, in dem die Identität ankommender Migranten festgestellt, sie registriert und ihre Fingerabdrücke genommen werden.

Mandat von 2016	Mandat von 2019
Keine Änderung der Verordnung	<p>Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)</p> <p>Um den Betrieb von EUROSUR zu verbessern, wird EUROSUR mit der Verordnung in die Europäische Grenz- und Küstenwache eingegliedert und der Anwendungsbereich von EUROSUR auf die meisten Bestandteile der integrierten europäischen Grenzverwaltung ausgeweitet. Dies ermöglicht eine wirksamere Erkennung und Vorbeugung von sowie Reaktion auf Krisensituationen an den EU-Außengrenzen und in Drittstaaten.</p>
<p>Zusammenarbeit mit Drittstaaten</p> <p>Größere Rolle bei der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Bereich der Grenzverwaltung.</p> <p>Die Agentur kann gemeinsame Aktionen in benachbarten Drittstaaten einleiten. Voraussetzung für eine solche operative Zusammenarbeit sind Statusvereinbarungen.</p>	<p>Stärkere Zusammenarbeit mit Drittstaaten</p> <p>Mit vorheriger Genehmigung des betroffenen Staats kann Frontex außerhalb der EU und in Drittstaaten, die nicht an die EU grenzen, gemeinsame Aktionen einleiten und Personal einsetzen, um die Grenzverwaltung zu unterstützen.</p>
<p>Entsendung von Verbindungsbeamten der Agentur in die Mitgliedstaaten</p> <p>Damit soll eine regelmäßige Überwachung der Verwaltung der Außengrenzen aller Mitgliedstaaten sichergestellt werden.</p> <p>Frontex hatte bereits Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsandt, um den Dialog und die Zusammenarbeit vor Ort zu erleichtern.</p>	<p>Neue Funktionen</p> <p>Zusammenarbeit mit dem Grundrechtsbeauftragten und Überwachung der von dem Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen im Bereich Rückkehr.</p>
Frontex soll die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützen.	<p>Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem</p> <p>Frontex übernimmt eine größere Rolle bei der Bewältigung des immer stärkeren Zustroms an Personen, die legal über die EU-Außengrenzen reisen, beim Betrieb der künftigen Zentralstelle des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) sowie bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Einsatz des Einreise-/Ausreisystems.</p>
Einführung der integrierten Grenzverwaltung im Rahmen des Frontex-Mandats, was eine Risikoanalyse der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Migrationstendenzen erfordert.	<p>Risikoanalyse</p> <p>Frontex erstellt alle zwei Jahre eine strategische Risikoanalyse für die integrierte Grenzverwaltung, die in den mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung einfließt.</p>

Anhang II – Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen des Hofes

- **Ja** (oder positive Antwort)
- **Ja, aber** (oder teilweise Zufriedenheit)
- **Nein** (oder negative Antwort)
- **Keine Antwort**

Die Antworten auf mehrere offene Fragen, die nicht im Folgenden aufgeführt sind, wurden bei der Prüfung berücksichtigt und sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

	Fragen
Lagebeobachtung	1 - 4
Schwachstellenbeurteilung	5 - 9
Risikoanalyse	10 - 15
Operative Reaktion	16 - 29 30 - 35*

* Nur Antworten der Mitgliedstaaten, in denen Frontex-Operationen durchgeführt werden.



19 Antworten

Frage 1: Sind Sie mit der Vollständigkeit des von Frontex erstellten europäischen Lagebilds zufrieden?



19

Frage 2: Wird das europäische Lagebild im Rahmen Ihrer nationalen Risikoanalyse eingesetzt?



20

Frage 3: Werden alle Informationen, die Sie zur Erfüllung Ihrer Aufgaben im Bereich der Grenzverwaltung benötigen, EUROSUR gemeldet?



20

Frage 4: Haben Sie den Mehrzweck-Luftraumüberwachungsdienst von Frontex in Anspruch genommen?



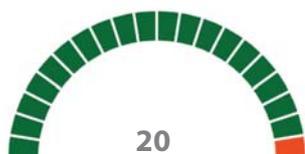
19

Frage 5: Hat die Schwachstellenbeurteilung zu einem Mehrwert für Ihre Kontrolle der Außengrenzen geführt?



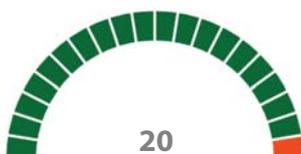
17

Frage 8: Würde sich eine Schwachstellenbeurteilung auf EU-Ebene positiv auf die Ermittlung von Schwachstellen auf europäischer Ebene auswirken?



20

Frage 10: Greifen Sie bei Ihrer Risikoanalyse auf das CIRAM-Modell zurück?



20

Frage 11: Fließen die Risikoanalyseprodukte von Frontex in Ihre nationale Risikoanalyse ein?



10

Frage 12: Greifen Sie im Rahmen Ihrer nationalen Risikoanalyse auf Informationen von EUROSUR zurück?



17

Frage 13: Werden in den Risikoanalyseprodukten von Frontex alle Aspekte der integrierten Grenzverwaltung abgedeckt?



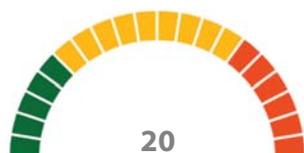
17

Frage 14: Haben Sie im Laufe der Jahre eine Steigerung der Qualität der Risikoanalyseprodukte von Frontex bemerkt?

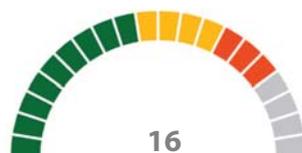


19

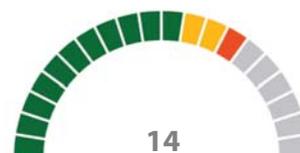
Frage 15: Haben die Risikoanalyseprodukte von Frontex zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität beigetragen?



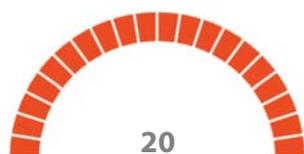
Frage 18: Hat die Bereitstellung dieser Ressourcen für Operationen von Frontex Auswirkungen auf die Kontrolle Ihrer eigenen nationalen Grenzen?



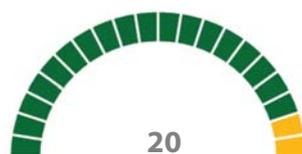
Frage 19 a): Gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 wird Frontex eine ständige Reserve einrichten. Gehen Sie davon aus, dass sich dies auf die Zahl Ihrer Mitarbeiter auswirken wird?



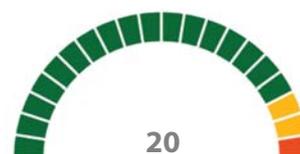
Frage 19 b): Gehen Sie davon aus, dass Sie infolgedessen zusätzliche Grenzschutzbeamte einstellen werden müssen?



Frage 20: Erhalten alle Grenzschutzbeamten Schulungen von Frontex?



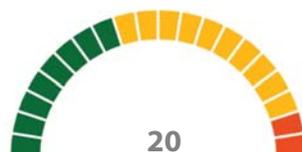
Frage 21: Geben die Grenzschutzbeamten, die an Frontex-Operationen teilgenommen haben, die gewonnenen Erfahrungen bei ihrer Rückkehr an ihre Kollegen weiter?



Frage 22: Haben die Schulungen und die weitergegebenen Erfahrungen, auf die in den beiden vorherigen Fragen eingegangen wird, Auswirkungen auf die harmonisierte Anwendung der Grenzkontrollen?



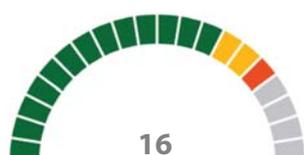
Frage 25: Gibt es eine angemessene Zusammenarbeit zwischen den europäischen Grenzübergangsstellen (z. B. Input von Sachverständigen für Dokumentenbetrug aus anderen Grenzübergangsstellen; Änderungen der Vorgehensweisen der kriminellen Netze usw.)?



Frage 26: Haben alle Grenzschutzbeamten Zugang zu relevantem Material von Frontex?



Frage 28: Schaffen die Frontex-Dienste zur Zusammenführung von Daten (Frontex Fusion Services), insbesondere der Mehrzweck-Luftraumüberwachungsdienst und satellitengestützte Dienste, mit Blick auf die integrierte Grenzverwaltung einen Mehrwert?



Frage 30: Entsprechen die im Rahmen der Frontex-Operationen eingesetzten personellen Ressourcen unter den Gesichtspunkten Profile, Fachwissen und Erfahrung Ihrem Bedarf?



Frage 31: Entsprechen die im Rahmen der Frontex-Operationen eingesetzte technische Ausrüstung unter den Gesichtspunkten der Menge und der technischen Spezifikationen sowie der Rechtzeitigkeit ihrer Bereitstellung Ihrem Bedarf?



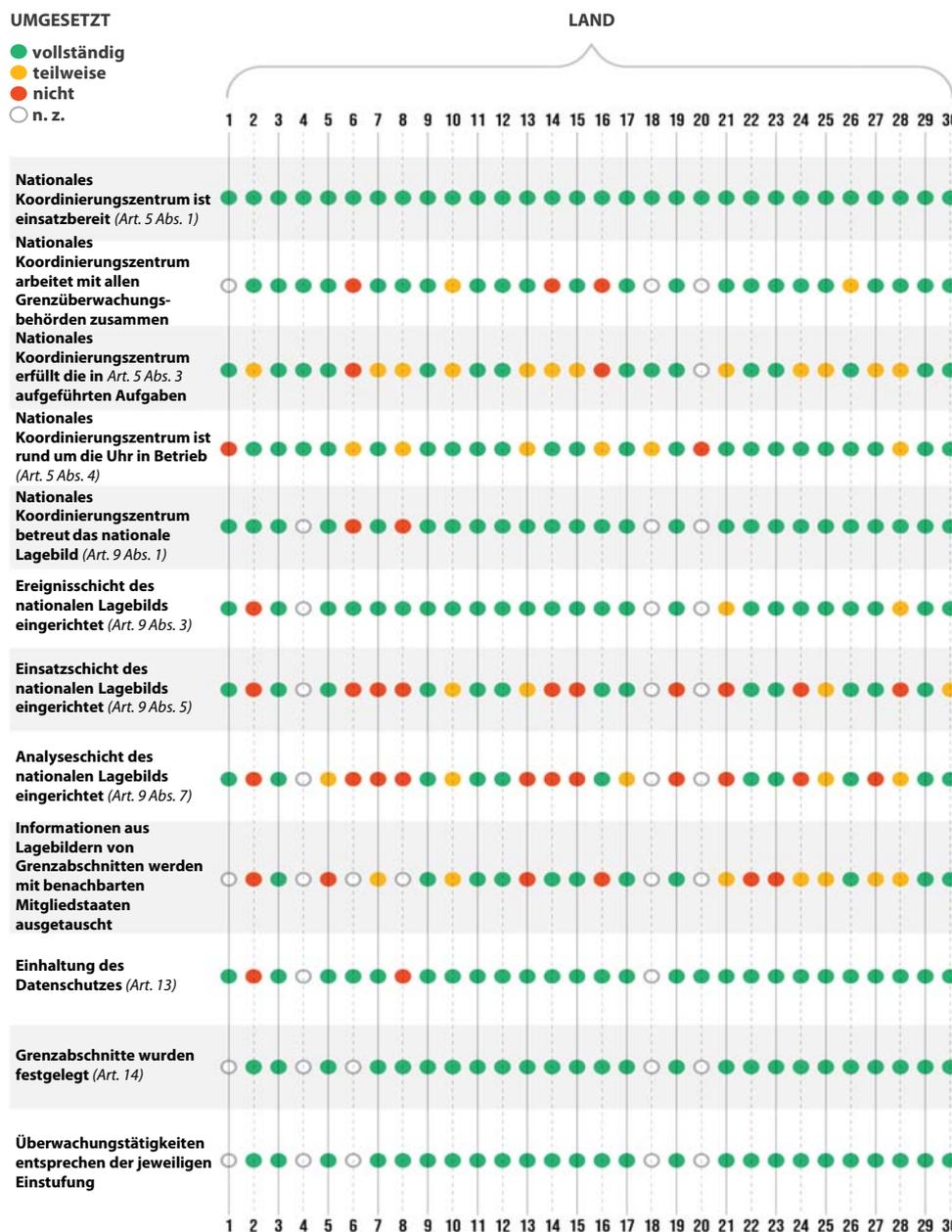
Frage 33: Wurden alle Elemente der integrierten Grenzverwaltung im Einsatzplan berücksichtigt?



Frage 34 b): Führen Sie eine eigene Evaluierung der Frontex-Operationen durch?

Anhang III – Umsetzung von EUROSUR durch die 30 Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder

Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die in der Verordnung festgelegten Funktionen und enthält die neuesten verfügbaren Informationen über deren Umsetzung durch die verschiedenen Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder.



Hinweis: Ein Mitgliedstaat hat sich nicht an der Annahme der EUROSUR-Verordnung beteiligt und ist weder an diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

Bei drei weiteren Mitgliedstaaten ist für viele Funktionen "nicht zutreffend" angegeben, da diese Funktionen aufgrund ihrer Grenzlage nicht erforderlich sind. Bei zwei weiteren Mitgliedstaaten ist im Zusammenhang mit der Festlegung der Grenzabschnitte und den entsprechenden Überwachungstätigkeiten "nicht zutreffend" vermerkt, da ihren Grenzabschnitten zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts ein geringes Risiko zugeordnet wurde und sie in diesem Fall nicht verpflichtet waren, die entsprechende Reaktion zu erläutern.

Quelle: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2018) 410.

○ **Nationales Koordinierungszentrum ist einsatzbereit**

Jeder Mitgliedstaat benennt, betreibt und betreut ein nationales Koordinierungszentrum, das die Tätigkeiten koordiniert und Informationen zwischen allen nationalen Behörden mit Zuständigkeit für die Außengrenzenüberwachung sowie mit den anderen nationalen Koordinierungszentren und der Agentur austauscht.

○ **Nationales Koordinierungszentrum arbeitet mit allen Grenzüberwachungsbehörden zusammen**

Das nationale Koordinierungszentrum gewährleistet den zeitnahen Informationsaustausch und die zeitnahe Zusammenarbeit zwischen allen nationalen Behörden mit Zuständigkeit für die Außengrenzenüberwachung sowie mit den anderen nationalen Koordinierungszentren und der Agentur.

○ **Nationales Koordinierungszentrum erfüllt die in Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 aufgeführten Aufgaben**

Das nationale Koordinierungszentrum

- gewährleistet den zeitnahen Informationsaustausch mit den Such- und Rettungs-, den Strafverfolgungs-, den Asyl- und den Einwanderungsbehörden auf nationaler Ebene;
- erstellt und betreut das nationale Lagebild;
- unterstützt die Planung und Durchführung der nationalen Grenzüberwachungstätigkeiten;
- koordiniert das nationale Grenzüberwachungssystem im Einklang mit dem nationalen Recht;
- trägt zur regelmäßigen Messung der Auswirkungen nationaler Grenzüberwachungstätigkeiten bei;
- koordiniert die operativen Maßnahmen mit anderen Mitgliedstaaten.

○ **Nationales Koordinierungszentrum ist rund um die Uhr in Betrieb**

Das nationale Koordinierungszentrum ist rund um die Uhr und sieben Tage pro Woche in Betrieb.

○ **Nationales Koordinierungszentrum betreut das nationale Lagebild**

Die nationalen Koordinierungszentren erstellen ein nationales Lagebild und aktualisieren es regelmäßig mit dem Ziel, allen Behörden mit Zuständigkeit für die

Kontrolle und die Überwachung der Außengrenzen auf nationaler Ebene zweckmäßige, sachlich richtige und zeitnahe Informationen zur Verfügung zu stellen. Das nationale Lagebild wird aus Informationen des nationalen Grenzüberwachungssystems sowie von auf nationaler Ebene betriebenen ortsfesten und mobilen Sensoren, Grenzpatrouillen und sonstigen relevanten nationalen Behörden und Systemen, einschließlich Verbindungsbeamten, Einsatzzentren und Kontaktstellen, zusammengestellt. Darüber hinaus umfasst es Informationen, die von Frontex, den nationalen Koordinierungszentren anderer Mitgliedstaaten und Schiffsmeldesystemen bereitgestellt werden. Das nationale Lagebild umfasst drei Schichten: die Ereignisschicht, die Einsatzschicht und die Analyseschicht.

○ **Ereignisschicht des nationalen Lagebilds eingerichtet**

Die Ereignisschicht des nationalen Lagebilds umfasst Vorfälle im Zusammenhang mit

- unbefugten Grenzübertritten, einschließlich Informationen über Vorfälle, die ein Risiko für das Leben von Migranten darstellen;
- grenzüberschreitender Kriminalität;
- Krisensituationen;
- sonstigen Ereignissen, wie unbekanntem und verdächtigen Fahrzeugen, Schiffen und anderen Wasserfahrzeugen und Personen an den Außengrenzen, sowie sonstigen Ereignissen, die sich erheblich auf die Kontrolle der Außengrenzen auswirken könnten.

○ **Einsatzschicht des nationalen Lagebilds eingerichtet**

Die Einsatzschicht des nationalen Lagebilds umfasst Informationen über

- eigene Kräfte der Mitgliedstaaten, einschließlich der zur Unterstützung von Strafverfolgungsoperationen eingesetzten militärischen Kräfte, und Einsatzgebiete, die Informationen zum Standort, zum Status und zur Art der eigenen Kräfte sowie zu den beteiligten Behörden enthalten. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass das nationale Koordinierungszentrum auf Ersuchen der für diese Kräfte zuständigen nationalen Behörde beschließen kann, den Zugang zu diesen Informationen nach dem Grundsatz "Kenntnis nur, wenn nötig" zu beschränken;
- das Terrain und die Witterungsbedingungen an den Außengrenzen.

○ **Analyseschicht des nationalen Lagebilds eingerichtet**

Die Analyseschicht des nationalen Lagebilds umfasst

- Informationen über wichtige Entwicklungen und Indikatoren;
- Analyseberichte, Risikoeinstufungstrends, regionale Beobachtungen und Informationsvermerke;
- analysierte Informationen, die insbesondere für die Einstufung der Auswirkungen auf Abschnitte der Außengrenzen von Belang sind;
- Bezugsbilder, Hintergrundkarten, Validierungen analysierter Informationen, Änderungsanalysen (Erdbeobachtungsbilder) sowie Veränderungserkennungsdaten, georeferenzierte Daten und Karten, die die Durchlässigkeit der Außengrenzen zeigen.

○ **Informationen aus Lagebildern von Grenzabschnitten werden mit benachbarten Mitgliedstaaten ausgetauscht**

Die nationalen Koordinierungszentren benachbarter Mitgliedstaaten tauschen direkt und echtzeitnah Informationen aus ihren Lagebildern der benachbarten Außengrenzabschnitte zu folgenden Aspekten untereinander aus:

- zu Vorfällen und zu sonstigen wichtigen in der Ereignisschicht enthaltenen Vorkommnissen;
- zu den in der Analyseschicht enthaltenen taktischen Risikoanalysen.

○ **Einhaltung des Datenschutzes**

Wird das nationale Lagebild zur Verarbeitung personenbezogener Daten verwendet, so werden diese Daten gemäß den einschlägigen Datenschutzvorschriften verarbeitet.

○ **Grenzabschnitte wurden festgelegt**

Jeder Mitgliedstaat nimmt eine Unterteilung seiner Land- und Seeaußengrenze in Grenzabschnitte vor und teilt diese Grenzabschnitte der Agentur mit. Die Agentur evaluiert gemeinsam mit dem betreffenden Mitgliedstaat die Einstufungen.

o **Überwachungstätigkeiten entsprechen der jeweiligen Einstufung**

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die an den Außengrenzabschnitten durchgeführten Überwachungstätigkeiten der jeweiligen Einstufung wie folgt entsprechen:

- Wird einem Außengrenzabschnitt ein geringes Risiko ("low impact level") zugeordnet, so organisieren die zuständigen nationalen Behörden eine regelmäßige Überwachung auf der Grundlage einer Risikoanalyse und gewährleisten, dass im Grenzgebiet ausreichend Personal und Ressourcen für Verfolgungs-, Identifizierungs- und Abfang- beziehungsweise Aufgriffsmaßnahmen einsatzbereit gehalten werden.
- Wird einem Außengrenzabschnitt ein mittleres Risiko ("medium impact level") zugeordnet, so gewährleisten die zuständigen nationalen Behörden – zusätzlich zu den oben genannten Maßnahmen –, dass an diesem Grenzabschnitt geeignete Überwachungsmaßnahmen ergriffen werden, und setzen das nationale Koordinierungszentrum hierüber in Kenntnis.
- Wird einem Außengrenzabschnitt ein hohes Risiko ("high impact level") zugeordnet, so gewährleistet der betreffende Mitgliedstaat – zusätzlich zu den im Falle eines mittleren Risikos zu ergreifenden Maßnahmen – über das nationale Koordinierungszentrum, dass die an diesem Grenzabschnitt tätigen nationalen Behörden die erforderliche Unterstützung erhalten und dass die Überwachungsmaßnahmen verstärkt werden. Der betreffende Mitgliedstaat kann die Agentur um Unterstützung ersuchen, sofern die Bedingungen für die Einleitung von gemeinsamen Aktionen oder Soforteinsätzen vorliegen.

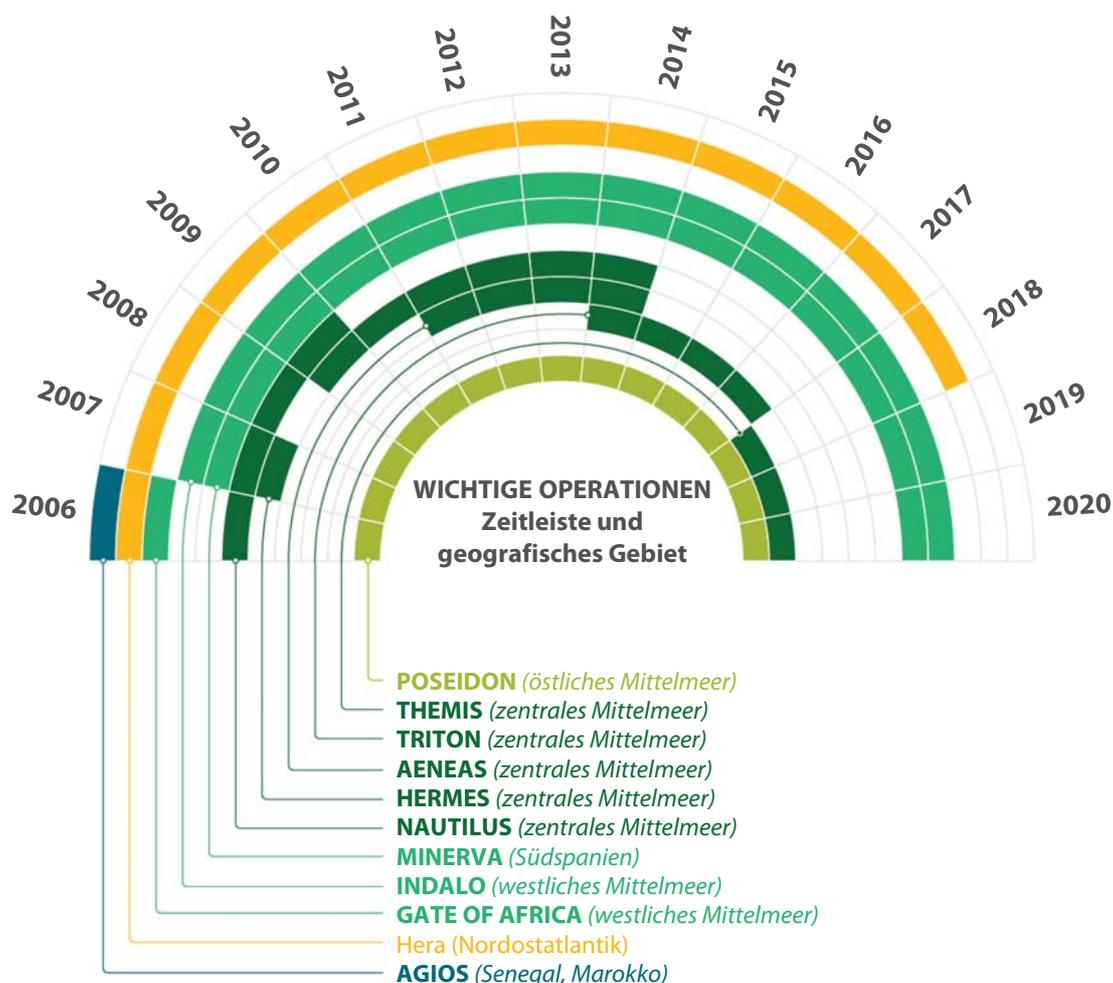
Das nationale Koordinierungszentrum setzt die Agentur regelmäßig von den Maßnahmen in Kenntnis, die an den nationalen Grenzabschnitten ergriffen wurden, denen ein hohes Risiko zugeordnet wurde.

Wird einem an einen Grenzabschnitt eines anderen Mitgliedstaats angrenzenden Außengrenzabschnitt ein mittleres oder hohes Risiko ("medium impact level" oder "high impact level") zugeordnet, so nimmt das nationale Koordinierungszentrum Verbindung zu dem nationalen Koordinierungszentrum des benachbarten Mitgliedstaats auf und bemüht sich um Koordination der erforderlichen grenzüberschreitenden Maßnahmen.

Anhang IV – Tätigkeiten im Zusammenhang mit Seeoperationen

Frontex organisiert seit 2006 gemeinsame Seeoperationen. Auch wenn sich die Namen dieser Operationen im Laufe der Jahre geändert haben, war Frontex in diesen geografischen Gebieten stetig präsent.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht, wann und wo diese Operationen durchgeführt wurden.



Hera (Nordostatlantik)

Die Operation Hera wurde im Jahr **2006** als Reaktion auf den starken Anstieg der irregulären Einwanderung aus Westafrika auf die spanischen Kanarischen Inseln im Atlantik gestartet, nachdem die Route über die Straße von Gibraltar geschlossen worden war, weil Spanien das integrierte externe Überwachungssystem SIVE (*Integrated External Surveillance System*) eingerichtet hatte und die marokkanischen Behörden entschlossen auf versuchte Ausreisen migrationswilliger Menschen reagierten.

Indalo (westliches Mittelmeer)

Die Operation Indalo begann im November **2007** und war die erste gemeinsame Aktion entlang der Mittelmeerküste Spaniens. Im Rahmen dieser Operation setzte Frontex Patrouillen ein, um irreguläre Migration auf der wieder geöffneten Migrationsroute aus Richtung der nordafrikanischen Küste (Marokko und Algerien) aufzudecken.

Minerva (Seehäfen im westlichen Mittelmeerraum)

Die Operation Minerva, die im August **2007** mit dem Ziel gestartet wurde, die Südküste des spanischen Festlands umfassend zu kontrollieren, sollte die Grenzkontrollen an den Seehäfen Algeciras und Almería und die Identitätsüberprüfungen im Seehafen Ceuta verstärken sowie die Kontrolle der spanischen Küstengewässer gewährleisten, die die größte Anzahl ankommender Migranten aus Algerien und Marokko verzeichneten.

Minerva führte zu einer Verstärkung der **Operation "Überquerung der Meerenge" (Operación Paso del Estrecho)**, die seit 1987 von den spanischen Behörden in jedem Sommer (vom 15. Juni bis zum 15. September) durchgeführt wird. Ziel ist es, den grenzüberschreitenden **Verkehr** von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien aus verschiedenen Teilen Europas (vor allem Frankreich, Belgien und Deutschland) zu organisieren, die für ihren Jahresurlaub nach Nordafrika zurückkehren.

Triton (zentrales Mittelmeer)

Am 1. November **2014** startete Frontex die Operation **Triton**, um Patrouillen im Mittelmeer durchzuführen und Italien bei der Bewältigung des Zustroms von Migranten an seinen Küsten zu unterstützen. Triton deckte die Einsatzgebiete der Operationen **Hermes** (Südsizilien und das Gebiet um die Inseln Lampedusa und Pantelleria) und **Aeneas** (an den Küsten Kalabriens und Apuliens) ab. Die Operationen Hermes und Aeneas endeten beide am 31. Oktober **2014**.

Darüber hinaus wurde die Operation **Mare Nostrum**, eine einjährige Marine- und Luftoperation, die von der italienischen Regierung am 18. Oktober 2013 eingeleitet worden war, um den wachsenden Zustrom von Migranten nach Europa in der zweiten Jahreshälfte 2013 zu bewältigen und das Ertrinken von Migranten vor der Küste von Lampedusa zu verhindern, von den italienischen Behörden eingestellt. Anders als bei der Operation Mare Nostrum, die sich auf Such- und Rettungseinsätze konzentrierte, lag der Schwerpunkt der Operation Triton auf dem Grenzschutz.

Themis (zentrales Mittelmeer)

Die Operation Themis begann im Februar **2018** und ersetzte die Operation Triton. Auf Ersuchen der italienischen Behörden wurde ihr Einsatzgebiet gegenüber dem der

gemeinsamen Aktion Triton von 2017 angepasst, indem das Einsatzgebiet im zentralen Mittelmeer verkleinert und das im Adriatischen Meer ausgeweitet wurde. Im Rahmen der Operation Themis ist Frontex weiterhin in den italienischen Hotspots präsent, wo die von der Agentur eingesetzten Beamten die italienischen Behörden bei der Registrierung von Migranten, der Abnahme ihrer Fingerabdrücke und der Bestätigung ihrer Staatsangehörigkeit unterstützen.

Poseidon (östliches Mittelmeer)

Die Operation Poseidon startete im Jahr **2006**, als Griechenland Frontex um Unterstützung bei der Überwachung seiner See- und Landgrenzen mit der Türkei ersuchte.

Die gemeinsame Aktion ist in zwei Teilbereiche untergliedert: die Operation Poseidon Sea, die auf die Überwachung der Seegrenzen der EU mit der Türkei im Mittelmeer und im Ägäischen Meer abzielt, und die Operation Poseidon Land, bei der die südöstliche Landgrenze der EU mit der Türkei am Fluss Evros überwacht wird.

Akronyme und Abkürzungen

CIRAM: Gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell

eu-LISA: Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Europol: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

EUROSUR: Europäisches Grenzüberwachungssystem

FOSS: One-Stop-Shop von Frontex

FRAN: Frontex-Risikoanalysenetz

JORA: *Joint operations reporting application* (Anwendung für Berichte über gemeinsame Aktionen)

MIC-RAN: *Maritime intelligence community and risk analysis network* (Netz für die Erkenntnisgewinnung und Risikoanalyse im Seebereich)

Glossar

Außengrenzen: Grenzen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten, einschließlich der Flughäfen und See-, Binnensee- und Flussschiffahrtshäfen.

Binnengrenzen: Grenzen zwischen EU-Mitgliedstaaten, einschließlich der Flughäfen und See-, Binnensee- und Flussschiffahrtshäfen, die für Reisen und den Handel innerhalb der EU genutzt werden.

Dokumentensachverständiger: Beamter, der auf die gründliche Prüfung einer Vielzahl von Reisedokumenten spezialisiert ist.

Frontex-RisikoanalyseNetz (FRAN): Netz, das Frontex mit Experten der Mitgliedstaaten aus den Bereichen Risikoanalyse und Erkenntnisgewinnung verbindet.

Gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell (CIRAM): von Frontex und den Mitgliedstaaten angewandte Methodik zur Risikoanalyse, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzsicherheit erleichtern und damit zu einer stärkeren Kohärenz bei der Verwaltung der Außengrenzen beitragen soll.

Grenzkontrolle: Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung, die sich auf Personen beziehen, welche die Grenze überqueren oder überqueren möchten.

Grenzübergangsstelle: Ort, an dem eine Grenze rechtmäßig überschritten werden kann.

Grenzüberschreitende Kriminalität: kriminelle Handlungen, deren Planung, Ausführung oder Auswirkungen eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen.

Grenzüberwachung: Beobachtung einer Grenze mit dem Ziel, Personen am illegalen Überschreiten dieser Grenze zu hindern.

Integrierte Grenzverwaltung: Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Agenturen der EU und der Mitgliedstaaten, die im Bereich der Sicherheit und Erleichterung des Handels an den EU-Außengrenzen tätig sind.

Lagebewusstsein: Kenntnis der Lage im Hinblick auf illegale grenzüberschreitende Aktivitäten an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass diese kontinuierlich beobachtet, aufgedeckt und verfolgt werden.

Maritime intelligence community and risk analysis network (Netz für die Erkenntnisgewinnung und Risikoanalyse im Seebereich): Netz, das der Weiterentwicklung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der maritimen

Risikoanalyse dient und mit dem die Zusammenarbeit zwischen den EU-Küstenwachen bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt werden soll.

Nationales Koordinierungszentrum: Stelle, die Tätigkeiten zwischen den Grenzüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten koordiniert und als Plattform für den Informationsaustausch der Behörden untereinander und mit Frontex dient.

Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken: von Frontex eingeleiteter und koordinierter Einsatz zur Unterstützung eines Mitgliedstaats, der an seinen Außengrenzen einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist.

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES: „VON FRONTEX GELEISTETE UNTERSTÜTZUNG BEI DER VERWALTUNG DER AUßENGRENZEN: BISLANG NICHT WIRKSAM GENUG, ZUSAMMEN MIT DEN ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DER AGENTUR“

ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinsame Antworten der Kommission zu den Ziffern I-XII:

Die Kommission begrüßt den Bericht des Hofes über die Verwaltung der Außengrenzen durch Frontex. Die Kommission weist darauf hin, dass sie den besonderen Schwerpunkt des Berichts des Hofes im größeren Kontext des Beitrags sieht, den Frontex zur wirksamen Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung leistet. Die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2019 bildet die Grundlage für mehrere Empfehlungen, die der EuRH unterbreitet hat. Mit der Umsetzung der an die Kommission gerichteten Empfehlungen wird bereits begonnen. Abschließend möchte die Kommission betonen, dass sie die Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache aufmerksam verfolgt.

Eine wirksame Verwaltung der Außengrenzen durch die Umsetzung eines integrierten europäischen Grenzmanagements ist für den freien Personenverkehr innerhalb der Union von entscheidender Bedeutung. Frontex wurde 2004 eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei den operativen Aspekten der Verwaltung der Außengrenzen zu unterstützen. Frontex hat im Laufe der Jahre sein Mandat und seine Zuständigkeitsbereiche schrittweise erweitert, und mit der Verordnung (EU) 2016/1624 wurde Frontex beauftragt, die integrierte europäische Grenzverwaltung nunmehr als Europäische Grenz- und Küstenwache in gemeinsamer Verantwortung von Frontex und der für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Küstenwachen, soweit letztere mit Operationen zur Überwachung der Seegrenzen und anderen Aufgaben der Grenzkontrolle betraut sind, umzusetzen. Die Agentur hat eine wichtige operative Funktion inne und unterstützt und koordiniert die Tätigkeiten gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, die nach wie vor in erster Linie für den Schutz der EU-Außengrenzen zuständig sind.

Die Haupttätigkeiten von Frontex betreffen die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen. Die Kommission erkennt an, dass gegebenenfalls Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität in die Komponente „Grenzkontrolle“ der integrierten europäischen Grenzverwaltung aufgenommen werden. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass die Agentur bei der Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung an die Grenzen ihres eigenen Mandats gemäß Artikel 10 der Verordnung (EU) 2019/1896 (neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache) gebunden ist. Die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Frontex bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sollte im Rahmen der Unterstützung bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen erfolgen.

Die Kommission weist darauf hin, dass das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell entwickelt wurde und von Frontex bei der Risikoanalyse im Einklang mit seinem Mandat und von den Mitgliedstaaten angewandt werden sollte. Darüber hinaus möchte die Kommission darauf hinweisen, dass der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, die im Dezember 2019 in Kraft getreten ist, tatsächlich keine vollständige Folgenabschätzung vorausgegangen ist. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache aus

dem Jahr 2016 wurden jedoch regelmäßig im Rahmen einer Reihe spezieller Berichte über ihre praktische Umsetzung und in den Fortschrittsberichten über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda gemeldet, in denen Lücken und Mängel ermittelt wurden, die in dem Legislativvorschlag der Kommission für die überarbeitete Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, der mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ausgehandelt und von diesen angenommen wurde und im Dezember 2019 in Kraft getreten ist, gebührend berücksichtigt wurden.

Bezüglich der Empfehlungen siehe die Antworten der Kommission im jeweiligen Abschnitt.

EINLEITUNG

01. Der Schengen-Besitzstand ist verbindlich und wird auch von den Mitgliedstaaten angewandt, mit denen die Kontrollen an den Binnengrenzen noch nicht abgeschafft sind.

07. Seit der Errichtung von Frontex sind die Mitgliedstaaten nach wie vor in erster Linie für die Verwaltung ihrer Abschnitte der Außengrenzen verantwortlich und haben daher stets die Befehls- und Kontrollfunktion über die von ihnen durchgeführten gemeinsamen Aktionen wahrgenommen.

10. Dem Vorschlag für die neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache ging in der Tat keine vollständige Folgenabschätzung voraus. Die Fortschritte bei der Umsetzung der ersten Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurden jedoch regelmäßig durch eine Reihe spezieller Berichte über ihre praktische Umsetzung und die Fortschrittsberichte über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda gemeldet, in denen Lücken und Mängel aufgezeigt wurden, die im Legislativvorschlag der Kommission für die neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache gebührend berücksichtigt wurden.

BEMERKUNGEN

24. Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 müssen die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder ab dem 5. Dezember 2021 in EUROSUR **alle** Ereignisse melden, auch wenn sie an Grenzübergangsstellen oder bei Operationen zur Überwachung der Luftgrenzen festgestellt wurden.

Kasten 2 - EUROSUR – im Sonderbericht Nr. 20/2019 aufgezeigte Schwachstellen

Mit dem Inkrafttreten der neuen Durchführungsverordnung im Mai 2021 über das Lagebild sind die Ereignisse spätestens 24 Stunden nach ihrer Feststellung im einschlägigen Lagebild zu melden.

26. Diese Berichterstattung erfolgte im Rahmen der vorherigen EUROSUR-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1052/2013) auf freiwilliger Basis. Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 müssen die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder ab dem 5. Dezember 2021 in EUROSUR alle Ereignisse melden, auch wenn sie an Grenzübergangsstellen oder bei Operationen zur Überwachung der Luftgrenzen festgestellt wurden. Die Überwachung der Luftgrenzen ist nunmehr definiert als *„die Überwachung von Flügen eines bemannten oder unbemannten Luftfahrzeugs und seiner Fluggäste und/oder Fracht aus dem oder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, der kein Binnenflug im Sinne des Artikel 2 Nummer 3 der Verordnung (EU) 2016/399 ist“*.

27. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Bewertung von EUROSUR (COM(2018) 632) wird die Kommission im Jahr 2021 eine Durchführungsverordnung über die Lagebilder des EUROSUR

verabschieden, in der die im EUROSUR ausgetauschten Informationen vereinheitlicht und die Berichterstattungspflichten der verschiedenen EUROSUR-Akteure festgelegt werden.

28. Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 wurde der Anwendungsbereich von EUROSUR 2.0 auf Kontrollen an Grenzübergangsstellen und die Überwachung der Luftgrenzen ausgeweitet, aber auch auf die Berichterstattung über unerlaubte Sekundärmigration. Grundsätzlich deckt EUROSUR die meisten Komponenten der integrierten europäischen Grenzverwaltung ab, mit Ausnahme von Rückführungen. Aufbauend auf dem Erfolg des nationalen Koordinierungszentrums (National Coordination Centre – NCC) wird das neue EUROSUR-System die Rolle des NCC als Eckpfeiler der behördenübergreifenden Koordinierung auf nationaler Ebene weiter stärken, da auf nationaler Ebene mehr Agenturen an EUROSUR beteiligt sein werden.

30. Selbst wenn noch Spielraum für Verbesserungen besteht, nutzt Frontex täglich EUROSUR-Daten für Risikoanalysezwecke, hat aber auch andere Instrumente entwickelt, die noch nicht vollständig in EUROSUR integriert sind.

Sowohl in der Verordnung (EU) 2019/1896 als auch im neuen Durchführungsrechtsakt über die Lagebilder des EUROSUR wird klargestellt, dass die Agentur ihre verschiedenen Risikoanalysenetze und -instrumente wie das Frontex-Risikoanalysenetz (FRAN) im Rahmen von EUROSUR integrieren und weiterentwickeln sollte.

Was die Frage der Akkreditierung von Systemen und Netzen anbelangt, so wird mit dem neuen Durchführungsrechtsakt über die Lagebilder des EUROSUR ein Gremium für die Sicherheitsakkreditierung (Security Accreditation Panel – SAP) als unabhängige Sicherheitsakkreditierungsstelle eingerichtet. Das SAP wird die Akkreditierung der europäischen Komponente von EUROSUR, einschließlich der einschlägigen FRONTEX-Systeme und -Netze, aber auch die Vernetzung der nationalen Systeme und Netze mit EUROSUR gewährleisten.

31. Die Kommission begrüßt die positive Bewertung der von Frontex erbrachten Dienste. Die Annahme der Verordnung (EU) 2019/1896, mit der der Anwendungsbereich von EUROSUR erweitert wird, wird zu neuen EUROSUR-Datenzusammenführungsdiensten führen, die auf der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf Unionsebene beruhen.

32. Mit der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache hat sich die Definition des Lagebilds in EUROSUR zu einem „datenzentrierten“ Ansatz entwickelt, bei dem die grafische Darstellung und die Benutzeroberfläche von den Nutzern entsprechend der operativen Situation und ihren Befehls- und Kontrollanforderungen ausgewählt werden sollten.

Vollständigkeit, Kohärenz, Aktualität und Qualität der Daten werden in der neuen Durchführungsverordnung ausführlich in den Lagebildern von EUROSUR behandelt, wodurch klare und messbare Verpflichtungen für die an EUROSUR Beteiligten geschaffen werden. Aus diesem Grund konzentriert sich die neue Durchführungsverordnung über die Lagebilder des EUROSUR mehr auf die Meldepflicht als auf die Art und Weise, wie nationale Lagebilder verwaltet werden sollten.

34. Mit der Annahme der Verordnung (EU) 2019/1896 und des neuen Durchführungsrechtsakts über die Lagebilder des EUROSUR werden all diese Daten und Informationen im Rahmen von EUROSUR mittels rechtsverbindlicher Standards erhoben.

39. Die Bereitstellung der EUROSUR-Informationen und -Dienste für die nationalen Grenzschutzbeamten obliegt den Mitgliedstaaten; dies ist insbesondere die Aufgabe der nationalen Koordinierungszentren. Frontex kann sich nicht direkt an einzelne Grenzschutzbeamte wenden, die

für nationale Einsätze oder gemeinsame Aktionen entsandt wurden. Dies widerspräche dem Grundsatz, dass die Hauptverantwortung für das Grenzmanagement bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss.

41. Die Kommission stellt fest, dass mit dem Finanzbogen, der der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016 beigelegt ist, beträchtliche Personalressourcen für die Ausführung des neuen Mandats, unter anderem für die Schwachstellenbeurteilungen, bereitgestellt werden. Die interne Zuweisung der Ressourcen innerhalb der Agentur liegt in den Händen des Exekutivdirektors.

43. Ziel der Schwachstellenbeurteilung ist es, eine gezielte Bewertung der Lage eines Mitgliedstaats oder sogar bestimmter Grenzabschnitte vorzunehmen. Dieser gezielte Anwendungsbereich ermöglicht es der Agentur, sehr konkrete Empfehlungen auszuarbeiten, einschließlich der Art der erforderlichen Korrekturmaßnahmen und der Frist für deren Umsetzung.

51. Zwischen 2016 und 2018 haben sich **bestehende Lücken** stark auf Entsendungen ausgewirkt, was in vielen Fällen dazu geführt hat, dass die Unterstützung der Agentur teilweise keine Wirksamkeit entfalten konnte. So wurden **beispielsweise im Jahr 2018** mit den zwischen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den Mitgliedstaaten vereinbarten **jährlichen Zusagen** nur 49 % der Grenzschutzbeamten und 45 % der Ausrüstung entsprechend dem Bedarf der Agentur für Maßnahmen an den Landgrenzen gedeckt. Diese Lücken wurden häufig auf politischer Ebene im Rat erörtert und veranlassten die Kommission im September 2018, einen neuen Mechanismus vorzuschlagen.

Der Vorschlag zur Gestaltung und Gesamtkapazität der ständigen Reserve wurde nicht nur vorgelegt, um wiederkehrende Lücken bei der Entsendung von Frontex-Unterstützungsteams zu schließen, wie sie im Zeitraum 2016-2018 aufgetreten sind, sondern auch um einen ständigen, aber flexiblen Mechanismus zu schaffen, mit dem die EU gemeinsam in der Lage ist, alle Arten von Herausforderungen an den Außengrenzen, einschließlich der vermehrten Krisensituationen, zu bewältigen und Rückführungen aus den Mitgliedstaaten zu unterstützen.

64. EUROSUR wird zum integrierten Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache.

Diese Entwicklung von EUROSUR wird schrittweise erfolgen. Die hierfür erforderlichen Finanzmittel wurden im mehrjährigen Finanzrahmen ermittelt, um diese Entwicklung zu unterstützen.

Die Berichterstattung im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr und dem damit verbundenen unerlaubten Handel im Rahmen von EUROSUR erfolgt unter vollständiger Einhaltung der bereits bestehenden Meldepflichten, -beschränkungen oder -befugnisse in Bezug auf den Zollbereich sowie der systematischen Berichterstattung über Kontrollen, insbesondere im Rahmen des Einfuhrkontrollsystems 2 (ICS2) gemäß Artikel 186 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission oder des Risikoaustauschs im Rahmen des Zollrisikomanagementsystems (Customs Risk Management System – CRMS) gemäß Artikel 86 derselben Verordnung und des mit der Verordnung (EG) Nr. 515/97 errichteten Zollinformationssystems (ZIS). Dies wird nicht zu Überschneidungen mit den bestehenden Berichterstattungsmechanismen mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Zollangelegenheiten und Zolltätigkeiten führen. Vielmehr könnten die einschlägigen Informationen aus bestehenden Quellen der Kommission eingeholt werden.

65. Die strategische Analyse der Risiken der grenzüberschreitenden Kriminalität ist nur dann relevant, wenn sie Auswirkungen auf den Grenzschutz an den EU-Außengrenzen hat. Fischereivorfälle und Umweltstraftaten gelten nicht als grenzüberschreitende Kriminalität. Die einschlägigen Informationen

werden im Rahmen der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf Unionsebene über Frontex und auf nationaler Ebene über die nationalen Koordinierungszentren eingeholt.

69. Zur Gewährleistung der Kohärenz und zur Vereinfachung des Informationsaustauschs unter Wahrung der Sicherheit wird die Agentur 2021 ihre verschiedenen Risikoanalysenetze und -instrumente wie das Frontex-Risikoanalysenetz (FRAN), das Europäische Netzwerk für Risikoanalyse des Dokumentenbetrugs (EDF-RAN) oder das Maritime Intelligence Community Risk Analysis Network (MIC-RAN) im Rahmen von EUROSUR integrieren und weiterentwickeln.

71. Sowohl die Verordnung (EU) 2019/1896 als auch der neue Durchführungsrechtsakt über die Lagebilder des EUROSUR werden die Möglichkeit bieten, die Qualität der Daten und die Qualität der Dienste in EUROSUR anhand von Indikatoren zu überwachen und sie an die nationalen Koordinierungszentren und die für die Aktionen der Agentur relevanten Führungsstrukturen als Teil der EUROSUR-Datenzusammenführungsdienste weiterzuleiten.

76. Die Kommission möchte betonen, dass Frontex diese Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Mandats beheben muss.

78. Während des Gesetzgebungsverfahrens übermittelte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament Einzelheiten, mit denen die erforderliche Personalkapazität für die ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften begründet wurde, um dem Mitgesetzgeber diesbezüglich eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen.

Die für die ständige Reserve vorgeschlagene Größe orientierte sich an dem Engagement der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in den vergangenen Jahren. Im Jahr 2018 wurden zu diesem Zweck tatsächlich 7300 Grenzschutzbeamte im Pool der Agentur erfasst. Darüber hinaus wurden 1500 Grenzschutzbeamte im Rahmen des Soforteinsatzpools ernannt und 650 Begleitpersonen für die Rückkehr und Rückkehrexperten in den Rückkehrpools registriert. Darüber hinaus können 650 Beamte, die Teil der 10 000 Einsatzkräfte sind, nicht als Teammitglieder entsandt werden.

Über die Konsolidierung der seinerzeit bestehenden Bündelungsmechanismen hinaus wurde die Größe der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache entsprechend den derzeitigen und künftigen operativen Erfordernissen festgelegt, um die Mitgliedstaaten in den Bereichen Grenzverwaltung und Rückführungen wirksam zu unterstützen und die Bereitschaft der EU zu einer guten Verwaltung der Außengrenzen, einschließlich der Bewältigung künftiger Krisen, zu gewährleisten.

79. Die Einrichtung der ständigen Reserve wird sich nur begrenzt auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten auswirken, wenngleich dies je nach Kategorie unterschiedlich ausfallen kann.

Das von der Agentur im Jahr 2019 eingeleitete Einstellungsverfahren für die Kategorie 1 war nicht speziell auf die Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten ausgerichtet, sondern auf Einsatzkräfte mit einem viel breiter gefassten Profil im Bereich der Strafverfolgung, sodass es keine direkten Auswirkungen auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten gibt.

Für die Kategorie 2 der ständigen Reserve (langfristige Abordnungen mit einer Dauer von 24 Monaten) werden die Auswirkungen auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten sehr begrenzt sein. So wird beispielsweise erwartet, dass im Jahr 2021 in allen Mitgliedstaaten insgesamt 400 Beamte abgeordnet werden, was einem sehr kleinen Teil der Gesamtpersonalausstattung der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten (mindestens 120 000 Bedienstete) entspricht.

Beamte der Kategorie 3 der ständigen Reserve werden als Reserve/Pool für den Fall eines zusätzlichen operativen Bedarfs dienen. Jeder der Beamten der Kategorie 3 könnte bis zu 4 Monate pro Jahr für Frontex-Einsätze eingesetzt werden. Normalerweise wird jedoch davon ausgegangen, dass diese in den eigenen nationalen Diensten verbleiben.

Darüber hinaus ist in Artikel 61 der Verordnung (EU) 2019/1896 eine beträchtliche finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten für den langfristigen Ausbau der einschlägigen personellen Kapazitäten vorgesehen, damit die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zur ständigen Reserve leisten können, insbesondere im Hinblick auf die Einstellung und Schulung der neuen Beamten, die möglicherweise die unter Kategorie 2 abgeordneten und in Kategorie 3 der ständigen Reserve eingesetzten Beamten ersetzen müssen. Durch den Unterstützungsmechanismus werden die Mitgliedstaaten sogar für die Ausbildungskosten für das neue Personal der Kategorie 1 der Agentur entschädigt, wenn diese kurz vor der Einstellung in die aktiven Dienste der Grenzbehörden standen.

80. Die Kommission wird die geltende Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache bis zum 5. Dezember 2023 in der Tat einer gründlichen Bewertung unterziehen. Auch wenn es sich, wie im Bericht des Rechnungshofes angegeben, nicht um eine externe Bewertung handeln muss, wird die Kommission gegen Ende 2021/Anfang 2022 zur Unterstützung des Prozesses einen externen Dienstleister beauftragen. Der Zeitplan für diese Bewertung wurde bei den Verhandlungen zur Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2019 eingehend erörtert und genau abgestimmt. Die Bewertung muss so bald wie möglich durchgeführt werden, jedoch so, dass genügend Zeit für die wirksame Umsetzung der mit der Verordnung eingeführten neuen Elemente bleibt. Dies gilt insbesondere für die ständige Reserve, die erst ab 1. Januar 2021 einsatzbereit war und eingesetzt wurde. Nur mit diesem Zeitplan kann die Evaluierung wertvolle Erkenntnisse für Frontex oder aussagekräftige Rückmeldungen in Bezug auf mögliche künftige Änderungen der Verordnung liefern.

81. Bereits im Rahmen der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016 und der früheren Frontex-Gründungsverordnungen hatten die von Frontex entsandten Beamten der Mitgliedstaaten die Exekutivbefugnisse unter der Weisung und Aufsicht des Einsatzmitgliedstaats ausgeübt. Die einzige Neuerung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2019 besteht darin, dass auch der speziell entsandte Teil des Statutspersonals der Agentur (Kategorie 1 der ständigen Reserve) die Exekutivbefugnisse unter den gleichen Bedingungen wie die Beamten der Mitgliedstaaten erhält.

82. – 83. Die neue Durchführungsverordnung über die Lagebilder des EUROSUR soll den automatischen Informationsaustausch sowie den Einsatz maschineller Schnittstellen und modernster Verarbeitungstechnologien (z. B. Instrumente der künstlichen Intelligenz) erleichtern.

Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten und die Agentur, technische Schnittstellen zu entwickeln, durch die die Vernetzung der Maschinen verbessert wird, und auf Instrumente zur Unterstützung der Entscheidungsfindung zurückgreifen, um die Bediener von EUROSUR bei ihren Aufgaben zu unterstützen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

85. Der Gründungsakt von Frontex (Verordnung (EU) 2019/1896) ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Grenzkontrollen gemäß Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b AEUV. Die Verordnung beruft sich nicht auf Bestimmungen der Verträge über die polizeiliche Zusammenarbeit. Folglich wird die Rolle von Frontex bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität durch die Verträge und ihr eigenes Mandat eingeschränkt.

87. Die neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und die Durchführungsverordnung über die Lagebilder des EUROSUR werden sich mit dieser Frage befassen.

EUROSUR wird nun FRAN und andere Frontex-Risikoanalysenetze im Rahmen von EUROSUR integrieren und einen kohärenten Rahmen für den Informationsaustausch schaffen.

Informationen über grenzüberschreitende Kriminalität sind nur relevant, wenn sie Auswirkungen auf den Grenzschutz an den EU-Außengrenzen haben. Fischereivorfälle und Umweltstraftaten gelten nicht als grenzüberschreitende Kriminalität. Die einschlägigen Informationen werden im Rahmen der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf Unionsebene über Frontex und auf nationaler Ebene über die NCC eingeholt.

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 65.

88. Diese Schwachstellen werden durch die Verordnung (EU) 2019/1896 behoben, die nicht Gegenstand der Prüfung war, und derzeit wird an der Umsetzung der entsprechenden Durchführungsmaßnahmen wie der Entwicklung technischer Standards für Ausrüstung, der Aktualisierung des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (Common Integrated Risk Assessment Model – CIRAM) und der Umsetzung von EUROSUR gearbeitet.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 ab dem 5. Dezember 2021 in EUROSUR alle Ereignisse melden, auch wenn sie an Grenzübergangsstellen oder bei Überwachungseinsätzen an den Luftgrenzen festgestellt werden.

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 29.

89. Im Durchführungsrechtsakt über die Lagebilder des EUROSUR werden die Meldepflichten im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität und insbesondere dem Warenhandel präzisiert.

90. Gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 verwaltet Frontex das europäische Lagebild und das Kommunikationsnetz, legt die technischen Standards für den Informationsaustausch fest, einschließlich der Gewährleistung der Automatisierung des Informationsaustauschs mit den Mitgliedstaaten und anderen einschlägigen Quellen.

Empfehlung 1 – Verbesserung des Rahmens für den Informationsaustausch und des europäischen Lagebilds

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Frontex und anderen einschlägigen Stellen im Hinblick auf ein vollständiges europäisches Lagebild muss im Rahmen des in der Durchführungsverordnung über das Lagebild des EUROSUR festgelegten Berichterstattungsmechanismus erfolgen.

91. Auch wenn noch Verbesserungsbedarf besteht, verwendet Frontex täglich EUROSUR-Daten für statistische Risikoanalysen, hat aber auch andere Instrumente entwickelt, die noch nicht vollständig in EUROSUR integriert sind.

Siehe Antwort zu Ziffer 30.

92. Zur Verteilung der Frontex-Risikoanalyseprodukte siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 39.

Zu den Informationen, die für die Durchführung von Risikoanalysen zur grenzüberschreitenden Kriminalität benötigt werden, wird auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 65 verwiesen.

Zur Integration verschiedener Risikoanalysenetze und -instrumente siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 69.

Empfehlung 2 – Aktualisierung und Umsetzung des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (CIRAM) und sicherer Zugang zu anderen Informationsquellen

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe i der Verordnung (EU) 2019/1896 beabsichtigt die Kommission, die Entwicklung neuer EUROSUR-Datenzusammenführungsdienste auf der Grundlage der Zusammenarbeit mit der eu-LISA gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung zu prüfen. Im Rahmen dieser Bemühungen wird die Kommission jedoch die Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen der einschlägigen IT-Großsysteme prüfen müssen, und die Kommission wird daher zwar Maßnahmen in diese Richtung ergreifen, doch kann die Entwicklung maßgeschneiderter statistischer Berichte, die sich auf alle von eu-LISA betriebenen Systeme stützen, nicht gewährleistet werden.

93. Ziel eines Prozesses ist es, eine gezielte Bewertung der Lage eines Mitgliedstaats oder sogar bestimmter Grenzabschnitte vorzunehmen. Dieser gezielte Anwendungsbereich ermöglicht es der Agentur, sehr konkrete Empfehlungen auszuarbeiten, einschließlich der Art der erforderlichen Korrekturmaßnahmen und der Frist für deren Umsetzung.

94. Die Kommission stellt fest, dass im Rahmen der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016 eine gewisse Kontroverse über die Auslegung bestand, was die Beurteilung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität angeht. In der Verordnung von 2019 wurde der Umfang der Schwachstellenbeurteilung diesbezüglich präzisiert. Gemäß Artikel 32 Absatz 2 der Verordnung von 2019 überwacht die Agentur die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, die für die Grenzkontrollen gemäß **Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a** erforderlich sind. Dieser enthält die Definition von Grenzkontrollen, einschließlich Maßnahmen (...), *und gegebenenfalls: Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen, insbesondere Schleusung von Migranten, Menschenhandel und Terrorismus; (...).*

Empfehlung 3 – Weiterentwicklung des Potenzials der Schwachstellenbeurteilung

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

97. Die Kommission hat in den Sitzungen des Verwaltungsrats von Frontex häufig darum ersucht, die Bewertungsberichte über die operativen Tätigkeiten regelmäßig zu beurteilen und zu erörtern, um Schwachstellen zu beheben und die Effizienz und Auswirkungen dieser Tätigkeiten zu steigern.

98. Die Mängel bei der Personalplanung in den Referaten für Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung sollten im Rahmen der Umsetzung des neuen Mandats und der neuen Organisationsstruktur behoben werden.

99. Die Hauptaufgabe von Frontex bestand seit jeher in der operativen Unterstützung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten, während gemäß den Verträgen die Hauptverantwortung für die Kontrolle des jeweiligen Abschnitts der Außengrenzen bei den Mitgliedstaaten verbleibt.

Mit der Verordnung (EU) 2019/1896 wurde der Umfang des operativen Mandats der Agentur – mit Ausnahme von Rückführungen und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten – nicht wesentlich erweitert, jedoch wurden damit die Kapazitäten der Agentur (ständige Reserve, Ausrüstung) zur Erfüllung dieses Mandats überarbeitet.

100. Der Finanzbogen zum Vorschlag für die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache vom September 2018 enthält einen detaillierten Überblick darüber, wie die vorgeschlagenen Haushaltsmittel/Ressourcen ermittelt wurden, einschließlich der geschätzten Kosten der Maßnahmen. Darüber hinaus übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat während des Gesetzgebungsverfahrens weitere Einzelheiten zur Begründung der erforderlichen Kapazität der ständigen Reserve von 10 000 Einsatzkräften, einschließlich eines indikativen Vergleichs des operativen Bedarfs, für den die Unterstützung der Agentur benötigt wird, damit diese diesbezüglich eine fundierte Entscheidung treffen konnten.

Frontex hat als Reaktion auf eine beispiellose Migrationskrise zusätzliche Mittel erhalten, um die derzeitigen und die geplanten operativen Maßnahmen weiter zu unterstützen. Die politische Einigung über die Verordnung (EU) 2019/1896 zwischen dem Parlament und dem Rat wurde unter anderem mit einer drastischen Aufstockung der personellen und finanziellen Mittel der Agentur (z. B. Aufbau einer ständigen Reserve von 10 000 Einsatzkräften) erzielt.

101. Die neue Verordnung wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen, um der dringenden Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, einschließlich Frontex, Rechnung zu tragen.

Die Kommission verweist ferner auf die sechs umfassenden, zwischen 2017 und 2018 angenommenen Berichte über die praktische Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016, um die Fortschritte zu überwachen und Mängel zu ermitteln.

Was die ständige Reserve anbelangt, so hatten die von Frontex entsandten Beamten der Mitgliedstaaten bereits im Rahmen der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016 und der früheren Frontex-Gründungsverordnungen die Exekutivbefugnisse unter den Anweisungen und unter der Aufsicht des Einsatzmitgliedstaats ausgeübt. Die einzige Neuerung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2019 besteht darin, dass auch der speziell entsandte Teil des Statutspersonals der Agentur (Kategorie 1 der ständigen Reserve) die Durchführungsbefugnisse unter den gleichen Bedingungen wie die Beamten der Mitgliedstaaten erhält.

Die Antwort der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache

25. Die Agentur ist sich dieser Mängel bewusst, und sie wurden im „BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Evaluierung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)“ festgestellt, der 2018 von der Kommission in Zusammenarbeit mit Frontex und den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten erstellt wurde. Diese Feststellungen wurden anschließend in der Verordnung (EU) 2019/1896 berücksichtigt, deren Artikel 24 Absatz 3 vorsieht, dass „[d]ie Kommission [...] einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der Einzelheiten der Informationsschichten der Lagebilder und der Regeln für die Erstellung von spezifischen Lagebildern [erlässt]. In dem Durchführungsrechtsakt wird festgelegt, welche Informationen bereitzustellen sind und welche Einrichtungen für die Sammlung, Verarbeitung, Archivierung und Übermittlung bestimmter Informationen zuständig sind; außerdem werden darin die Fristen für die Berichterstattung, die Datensicherheits- und Datenschutzvorschriften und entsprechende Qualitätskontrollmechanismen festgelegt.“ Dieser Durchführungsrechtsakt wurde noch nicht veröffentlicht, daher hat die Arbeit an der Durchführung noch nicht begonnen.

27. Im Einklang mit der Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 besteht der Zweck der Ausarbeitung technischer Standards für Ausrüstung darin, die Interoperabilität und Kompatibilität der während operativer Tätigkeiten der EU eingesetzten technischen Mittel sicherzustellen.

Auf der Grundlage einer von Frontex in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Kommission entwickelten Methode wird die Agentur ein übergeordnetes Standardisierungsverfahren entwickeln, das unter anderem die Ausarbeitung technischer Standards für bei Frontex-Einsätzen genutzte Ausrüstung und die Ausarbeitung technischer Standards für den Informationsaustausch umfasst.

30. Der Mangel wurde bereits während einer Beurteilung durch die Kommission im Jahr 2018 festgestellt und wird im Durchführungsrechtsakt zu den EUROSUR Lagebildern behoben. Die FRAN-Berichterstattung wird in den integrierten Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit von EUROSUR aufgenommen.

31. Frontex hat außerdem begonnen, Informationen über Ereignisse in Grenzvorbereichen der EU-Außengrenze, jenseits der Einsatzgebiete der koordinierten gemeinsamen Aktionen von Frontex, in Echtzeit zu übermitteln. Außerdem sei erwähnt,

dass Frontex dank der von Frontex Surveillance Aircraft an die Such- und Rettungsbehörden (auch von Drittländern) übermittelten Informationen im Laufe des Jahres 2020 dazu beigetragen hat, allein im zentralen Mittelmeer fast 10 000 Migranten das Leben zu retten.

38. Die Gründe für die Nichtanwendung von CIRAM durch die Agentur beschränken sich nicht darauf, dass über bestimmte Grenzabschnitte keine Informationen zur Schwachstellenbeurteilung innerhalb von Frontex ausgetauscht werden. Außerdem ist der Umfang der Risikoanalyse im Vergleich zur Reichweite der Schwachstellenbeurteilung, die auf Tätigkeiten der Grenzkontrolle und einige andere Aspekte begrenzt ist, viel größer (er umfasst alle Elemente des integrierten europäischen Grenzmanagements). Die Schwachstellenbeurteilung positioniert sich heute als Qualitätskontrollmechanismus und deckt nicht den gesamten Umfang der im Modell CIRAM 2.0 beschriebenen Schwachstellen ab.

Kasten 3. Diese Informationen stehen Frontex aufgrund der durch einen Beschluss der Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen nur zum Teil zur Verfügung. Die Agentur hat nur begrenzte Möglichkeiten, die gesamte CIRAM-Methode auf ihre Risikoanalyseprodukte anzuwenden.

43. Zwar konzentrieren sich die Tätigkeiten der Schwachstellenbeurteilung auf die Beurteilung der nationalen Ressourcen und Bereitschaft insgesamt der Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten, es wurden jedoch von Anfang an mehrere Initiativen umgesetzt, um über eine bloße Beurteilung nationaler Kapazitäten hinauszugehen.

Dazu gehören:

- Gemeinsame rasche Schwachstellenbeurteilungen im Fall einer sich abzeichnenden Herausforderung an den Außengrenzen der EU, die mehrere Mitgliedstaaten/assoziierte Schengen-Staaten betrifft.
- Regionale Simulationsübungen zur Beurteilung der Bereitschaft angrenzender Mitgliedstaaten/assoziiierter Schengen-Staaten angesichts eines potenziellen künftigen Krisenszenarios an ihren Außengrenzen.
- Halbjährliche Berichterstattung über Tätigkeiten der Schwachstellenbeurteilung an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission (entsprechend den Anforderungen in Artikel 32 Absatz 11 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache 2.0), mit einer Analyse der gemeinsamen Herausforderungen und Mängel, mit denen sich Grenzkontrollbehörden EU-weit konfrontiert sehen, die über eine Beurteilung nationaler Kapazitäten hinausgeht.
- Wissensprodukte zur Unterstützung der Planungstätigkeiten von Akteuren der Europäischen Grenz- und Küstenwache. Diese Produkte ermöglichen, dass Ergebnisse von Schwachstellenbeurteilungen in verschiedene Planungsprozesse der Agentur

einfließen (entsprechend den Anforderungen der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache 2.0, etwa in den Artikeln 9, 54 und 64).

46. An der Landgrenze koordiniert Frontex zusätzlich zu den in den Bemerkungen genannten operativen Tätigkeiten an den Grenzübergangsstellen die Durchführung der operativen Tätigkeiten an den Grenzabschnitten zwischen den Grenzübergangsstellen, den sogenannten „grünen Grenzen“. Diese operativen Tätigkeiten bestehen größtenteils darin, die Grenzüberwachungskapazitäten der Einsatzmitgliedstaaten zu unterstützen. Der Umfang und die Ergebnisse dieser operativen Tätigkeiten sind signifikant.

Ferner führt Frontex mit Exekutivbefugnissen operative Tätigkeiten in den Drittländern aus, mit denen eine EU-Statusvereinbarung geschlossen wurde. Dies ist bereits bei Albanien und Montenegro der Fall.

Kasten 4. Die Agentur erkennt den Wert der Erfahrungen an, die im Rahmen operativer Tätigkeiten entlang der Außengrenzen, einschließlich tatsächlicher Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken, sowie bei regelmäßigen Übungen gesammelt werden.

Im Jahr 2019 fand keine Soforteinsatzübung statt, weil der Gesetzgeber über die Annahme des neuen Mandats verhandelte.

Mit der Verordnung von 2019 wurden wesentliche Änderungen eingeführt, und die Reaktionsfähigkeit und -kapazität der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurden insbesondere durch die Einrichtung der ständigen Reserve weiterentwickelt. Mit diesen Änderungen werden vollkommen neue Erfordernisse für deren Soforteinsatzübungen festgelegt.

Zwei während des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gestartete Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken waren erfolgreich.

Die Verordnung von 2019 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten jeweils einen Notfallplan für die Verwaltung ihrer Grenzen und für Rückkehr verabschieden. In Übereinstimmung mit nationalen Strategien für eine integrierte Grenzverwaltung sind in den Notfallplänen alle notwendigen Maßnahmen und Ressourcen für die mögliche Kapazitätsaufstockung, einschließlich im Bereich der Logistik und der Unterstützung sowohl auf nationaler Ebene als auch durch die Agentur, vorgesehen.

Der Teil der Notfallpläne, bei dem eine zusätzliche Unterstützung durch die Europäische Grenz- und Küstenwache erforderlich ist, wird gemeinsam von den betroffenen Mitgliedstaaten und der Agentur und in enger Abstimmung mit den angrenzenden Mitgliedstaaten ausgearbeitet.

Er sollte eine Antwort auf die Bemerkung zu fehlenden Verfahren für die Beantragung eines Soforteinsatzes liefern.

49. Die Pilottätigkeit in den Jahren 2018 und 2019 wurde im Hinblick darauf vorbereitet, zu prüfen, wie das Konzept entsandter Teammitglieder in Bezug auf Entsendungen mit

einer Dauer von mehr als drei Monaten weiterentwickelt werden könnte. Dies wurde deutlicher, sobald die Verhandlungen über die Verordnung von 2019 zum Abschluss gelangten und das Konzept der ständigen Reserve zum Tragen kam, insbesondere mit seiner Kategorie 2 der langzeitigen Abordnungen.

52. Frontex erkennt die Unterscheidung zwischen Aufgaben im Zusammenhang mit Dolmetschen und Aufgaben im Zusammenhang mit interkultureller Vermittlung an.

Interkulturelle Vermittlung wird als übergeordnete Aufgabe verstanden, die zu den Zuständigkeiten aller Profile der ständigen Reserve gehört. Bei den Schulungen und Einsatzbesprechungen erfahren Beamte oft auch anhand von Beiträgen humanitärer Organisationen wie der IOM, wie sie auf Drittstaatsangehörige zugehen und dabei deren Würde und kulturellen Hintergrund achten. Vor allem diejenigen, die in der Unterstützung der Migrationsverwaltung tätig sind, wie etwa Debriefing-Experten, nehmen an den von Debriefing-Beratern veranstalteten Tutorien teil, die auch den Bereich der interkulturellen Vermittlung abdecken.

Das Profil des Kulturmittlers wurde nicht separat erstellt, weil Frontex den Ansatz verfolgt, multifunktionale Profile zu kombinieren und zu erstellen, anstatt einer Person nur eine Rolle zuzuweisen. Außerdem sind Personalressourcen, die ausschließlich über Fähigkeiten der interkulturellen Vermittlung verfügen, von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten aus, die bis 2020 die meisten Ressourcen für operative Tätigkeiten bereitstellten, nicht unbedingt erreichbar.

Interkulturelle Vermittlung ist auch im Bereich der Rückkehr sehr wichtig, vor allem im Fall der Zusammenarbeit und Beratung mit Drittländern (Beratung umfasst das Gespräch mit der möglicherweise zur Rückkehr verpflichteten Person über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr, die Rückkehrverfahren sowie die Pflichten und Möglichkeiten der Unterstützung bei der Wiedereingliederung). Bei der Schulung für die jeweilige Tätigkeit der Rückkehrexperten wird besonderes Augenmerk auf diese Fähigkeiten und Einstellungen im Umgang mit kulturellen Unterschieden gelegt.

56. Im Jahr 2021 führt die Abteilung für Lageerfassung und Überwachung (Situational Awareness and Monitoring Division) eine Portfolioüberprüfung durch und lotet Kennzahlen zur Messung der Auswirkungen und Zufriedenheit mit den gelieferten Produkten aus.

58. Die Evaluierungsberichte enthalten eine Bewertung der Auswirkungen der Tätigkeit, die sich nicht nur aus den im Zuge der gemeinsamen Aktion bereitgestellten zusätzlichen Ressourcen zusammensetzt, sondern auch aus denen, die ebenfalls aufgrund der gemeinsamen Aktion im Zuge der zusätzlichen Anstrengungen auf nationaler Ebene bereitgestellt werden. Diese Anstrengungen entstehen nicht nur insofern, als zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, sondern auch infolge der

Koordinierungsrolle, die die Agentur mit ihrer Erfahrung und Expertise gegenüber den Mitgliedstaaten ausübt. Diese Elemente sind schwer zu messen.

60. Frontex ist verpflichtet, innerhalb von 60 Tagen nach dem Abschluss gemeinsamer Aktionen Evaluierungsberichte zu erstellen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von 75 Tagen ihre Kostenanträge einzureichen. Folglich stehen Frontex zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts möglicherweise nicht die nötigen Informationen zur Verfügung, um die geforderten tatsächlichen Zahlen zu übermitteln. Die im Rahmen jeder gemeinsamen Aktion getragenen Kosten werden, nach Kostenkategorien unterteilt, in den entsprechenden abschließenden Evaluierungsberichten angegeben, deren Verteilung begrenzt ist. Die Daten basieren auf der aktualisierten Überwachung der bis zum Zeitpunkt der Berichterstellung erfolgten Entsendungen und abgewickelten Zahlungen. Allerdings stehen die tatsächlichen Endkosten einer gemeinsamen Aktion erst im Jahr N+2 zur Verfügung, wenn alle im Rahmen von Finanzhilfevereinbarungen erfolgten Zahlungen abgewickelt sind. Außerdem stehen Führungskräften über das IT-System täglich aktualisierte Finanzdaten zur Verfügung, um sie bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.

62. Bezugnehmend auf die Beschreibung des Gerichtshofs entsteht ein zusätzlicher Mangel durch die begrenzte Übermittlung der Informationen zur grenzüberschreitenden Kriminalität von allen Diensten auf nationaler Ebene, die an der Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität beteiligt sind. Dies betrifft auch Zollbehörden.

Alle nationalen Behörden, die für die integrierte Grenzverwaltung zuständig sind, sollten Informationen zur Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung übermitteln und damit die Vorbereitung und Durchführung der umfassenden operativen Maßnahmen zur Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität ermöglichen.

Außerdem arbeitet Frontex auf dem Gebiet der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität auch mit anderen Agenturen der EU und internationalen Organisationen zusammen und setzt sich dafür ein, Bewusstseinslücken zu schließen und ein Zusammenwirken mit anderen beauftragten Stellen sicherzustellen, insbesondere mit Europol und Interpol. Das umfassende Engagement im EU-Politikzyklus und im Rahmen von EMPACT unterstützt diesen Prozess.

69. Um den Austausch von Informationen über grenzüberschreitende Kriminalität im maritimen Bereich weiter zu fördern, hat Frontex im Jahr 2020 außerdem die vierzehntäglichen maritimen Dialoge eingeführt, bei denen alle an der Überwachung des maritimen Bereichs beteiligten Frontex-Stellen und Mitgliedstaaten Informationen über möglicherweise interessante Schiffe austauschen, die in Echtzeit an den EU-Grenzen überwacht werden. Um die Nutzung verschiedener Dienste zu ergänzen, und auf eine

gemeinsame Beurteilung hin, wird „Frontex Surveillance Aircrafts“ oder die Satellitenüberwachung direkt aktiviert, und die Informationen werden den zuständigen Mitgliedstaaten über das Netz nationaler Koordinierungszentren übermittelt.

72. Die gemeinsamen Aktionen haben Mehrzweckcharakter und tragen zur Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität bei. Bei gemeinsamen Aktionstagen, die im Rahmen des EU-Politikzyklus sowie von EMPACT entwickelt werden und stark mit gemeinsamen Aktionen verflochten sind, werden die Erwartungen der Mitgliedstaaten der EU aufeinander abgestimmt. Außerdem werden mit einigen von Frontex entwickelten gezielten Pilotprojekten Kapazitäten für weitere Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Kriminalität aufgebaut. Ferner nimmt die Agentur nicht nur an den von anderen Stellen wie insbesondere Interpol und Europol koordinierten operativen Tätigkeiten teil, sondern auch an Aktionen, die von Zollbehörden im Rahmen der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ vorbereitet werden (gemeinsame Zollaktionen).

Der Rahmen von EMPACT macht es möglich, die Anstrengungen und den Beitrag von Frontex zusammen mit denen anderer Stellen auf einer EU-weiten Plattform und unter von der EU gesetzten Zielen für die Bekämpfung schwerer internationaler Kriminalität zu bündeln.

Im Laufe des Jahres 2020 koordinierte Frontex im Rahmen des EU-Politikzyklus sowie von EMPACT trotz der Pandemie drei gemeinsame Aktionstage, die alle unter Verwendung der Plattform laufender gemeinsamer Aktionen von Frontex, ergänzt um zusätzliche Elemente zur Verbesserung der Wirkung im Bereich der Strafverfolgung, durchgeführt wurden.

Tatsächlich besteht die Notwendigkeit, die operativen Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Kriminalität mit dem Engagement von verschiedenen Behörden von EU-Mitgliedstaaten, EU-Agenturen und internationalen Organisationen sowie Drittländern weiterzuentwickeln. Während gemeinsamer Aktionstage gesammelte Erfahrungen und Bedürfnisse von Mitgliedstaaten der EU sollten dem Zweck dienen, in naher Zukunft besser zugeschnittene und gezieltere operative Tätigkeiten vorzubereiten.

76. Im Jahr 2020 wurde ein Transformationsprogramm mit dem Ziel gestartet, Abteilungsprozesse und die Wirksamkeit von Ergebnissen zu verbessern sowie Ressourcen effizienter zu nutzen.

77. Im November 2019 wurde eine formelle Austauschpolitik nach dem Grundsatz „Kenntnis nur wenn nötig“ eingeführt und im Februar 2020 wurde eine Politik für den Datenaustausch angenommen.

82. In Bezug auf die Verordnung (EU) Nr. [1052/2013](#) bietet und fördert Frontex seit 2013 eine Anwendungsprogrammierschnittstelle (API) mit dem Namen EUROSUR Node

Integration Interface (NII), die es an EUROSUR teilnehmenden Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten ermöglicht, ihre nationalen Systeme zu verbinden, und einen automatischen Informationsaustausch erleichtert.

83. Die Verordnung (EU) Nr. 2019/1896 erfordert einen Paradigmenwechsel für EUROSUR, das nun zu einem integrierten Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit (nicht ein System) geworden ist, datenzentriert und systemunabhängig. Zusammen mit von Frontex zu entwickelnden operativen und technischen Standards wird dies einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten untereinander sowie zwischen ihnen und Frontex weiter fördern.

84. Frontex ist nicht offiziell Teil des Anpassungsprozesses für den Durchführungsrechtsakt zu den EUROSUR Lagebildern. Die Arbeit an diesen Standards kann erst beginnen, wenn der Durchführungsrechtsakt zu den EUROSUR Lagebildern in Kraft ist.

90. Die Verordnung (EU) Nr. 2019/1896 erfordert einen Paradigmenwechsel für EUROSUR, das nun zu einem integrierten Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit (nicht ein System) geworden ist, datenzentriert und systemunabhängig. Zusammen mit von Frontex zu entwickelnden operativen und technischen Standards wird dies einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten untereinander sowie zwischen ihnen und Frontex weiter fördern. Die Arbeit an diesen Standards kann erst beginnen, wenn der Durchführungsrechtsakt zu den EUROSUR Lagebildern in Kraft ist.

Empfehlung 1(a). Frontex nimmt die Empfehlung an.

Die rechtlichen Bestimmungen werden im Durchführungsrechtsakt zu den EUROSUR Lagebildern festgelegt. Sobald dieser in Kraft ist, beginnt Frontex mit der Durchführung.

Empfehlung 1(b). Frontex nimmt die Empfehlung an.

92. Das CIRAM wird derzeit aktualisiert, woraufhin Frontex eine Analyse vieler relevanter Aspekte grenzüberschreitender Kriminalität bereitstellen kann, die es den Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Staaten ermöglicht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die festgestellten Risiken abzuwenden oder zu verringern.

Empfehlung 2(a). Frontex nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 2(b). Frontex nimmt die Empfehlung an.

Frontex ist bereits im Gespräch mit eu-LISA und der GD HOME, um die Bereitstellung dieser Daten sicherzustellen.

Empfehlung 3(a). Frontex nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 3(b). Frontex nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 4. Frontex nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 5. Frontex nimmt die Empfehlung an.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Leo Brincat, Mitglied des Hofes. Herr Brincat wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Romuald Kayibanda und der Attachée Annette Farrugia, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch und der Aufgabenleiterin Maria Luisa Gomez-Valcarcel. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marc Mc Guinness und Renata Radvanska.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	22.10.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	17.1.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	20.4.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	7.5.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) in allen Sprachfassungen	14.4.2021

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:
Abbildungen 5, 6 und 8: Bildsymbole von [Pixel perfect](#) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6089-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/161525	QJ-AB-21-010-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6103-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/54	QJ-AB-21-010-DE-Q

Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen vier der sechs Kerntätigkeiten von Frontex. Bewertet wurde, wie wirksam Frontex diese Tätigkeiten ausgeübt hat, um zur Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung beizutragen und mithin die Mitgliedstaaten bei der Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zu unterstützen. Außerdem untersuchte der Hof, inwieweit Frontex darauf vorbereitet ist, sein neues, erweitertes Mandat aus dem Jahr 2019 zu erfüllen.

Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass Frontex die Mitgliedstaaten/assoziierten Schengen-Länder nicht wirksam genug bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt. Zudem befand der Hof, dass Frontex sein Mandat von 2016 nicht vollständig erfüllt hat. Es werden mehrere Risiken im Zusammenhang mit dem Frontex-Mandat von 2019 aufgezeigt.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors