



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.2.2008
KOM(2008) 68 endgültig

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

Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)

{SEK(2008) 151}
{SEK(2008) 152}

1. EINLEITUNG

In der Mitteilung vom 30. November 2006 über den Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union¹ schlug die Kommission vor, ein ständiges *Küstenpatrouillennetz* an den südlichen Seeaußengrenzen einzurichten und ein *europäisches Grenzüberwachungssystem* zu schaffen.

Der Europäische Rat stellte auf seiner Tagung vom 14. und 15. Dezember 2006 fest: "Vorrangig ist [...], dass die Schaffung eines europäischen Überwachungssystems für die südlichen Seegrenzen geprüft wird".

Im Anschluss an die Arbeiten zur Einrichtung des europäischen Patrouillennetzes (EPN) auf Grundlage der MEDSEA-Studie² und den Ergebnissen der BORTEC-Durchführbarkeitsstudie³ sollen in dieser Mitteilung die Parameter geprüft werden, innerhalb derer ein europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) mit anfänglichem Schwerpunkt auf den südlichen und östlichen Außengrenzen der EU entwickelt werden könnte und den Mitgliedstaaten ein Fahrplan für die Schaffung eines solchen Systems vorgeschlagen werden.

Soweit sich diese Mitteilung mit der Überwachung der Seeaußengrenzen befasst, fügt sich dies in den Gesamtrahmen ein, der durch die integrierte Meerespolitik für die Europäische Union⁴ vorgegeben wird.

Wie im Schengener Grenzkodex⁵ ausgeführt, besteht die Grenzkontrolle aus Kontrollen, die an den Grenzübergangsstellen erfolgen (Grenzübertrittskontrolle) und der Überwachung der Grenzen zwischen den Grenzübergangsstellen (Grenzüberwachung). Diese Mitteilung konzentriert sich auf eine bessere Grenzüberwachung mit dem Ziel, unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern, gegen grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen und Maßnahmen gegen Personen zu unterstützen, die die Grenze illegal überschritten haben.

Das Ganze ist im Kontext des Schengener Vierstufenmodells der Zugangskontrolle⁶ zu sehen, das die Zusammenarbeit mit Drittländern einschließt und zu einer stärkeren Abstimmung der EU-Grenzkontrollpolitik mit anderen Politikbereichen beiträgt wie Forschung und Entwicklung, Fischerei und Verkehr.

¹ KOM(2006) 733.

² MEDSEA-Durchführbarkeitsstudie von FRONTEX vom 14. Juli 2006 zur Einrichtung eines Küstenpatrouillennetzes für das Mittelmeer.

³ Studie über die technische Durchführbarkeit der Schaffung eines Überwachungssystems (Europäisches Überwachungssystem), Warschau, von FRONTEX am 12. Januar 2007 vorgelegt. Siehe auch "Durchführbarkeitsstudie zur Verbesserung der Kontrollen an den Seeaußengrenzen der EU", vorgelegt von CIVIPOL am 4. Juli 2003.

⁴ KOM(2007) 575 vom 10.10.2007.

⁵ Artikel 2 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (ABl L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

⁶ Das Schengener Modell der Zugangskontrolle umfasst folgende vier Stufen: Maßnahmen auf Ebene der Konsulate, Zusammenarbeit mit Nachbarländern, Grenzkontrolle und Überwachungsmaßnahmen im Schengenraum, einschließlich Zurückweisung.

Die Schaffung von EUROSUR wäre ein entscheidender Schritt zur fortschreitenden Errichtung eines gemeinsamen integrierten europäischen Grenzverwaltungssystems. Bei der Umsetzung der in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen sollte der Außengrenzenfonds⁷ der wichtigste Solidaritätsmechanismus der Mitgliedstaaten zur Lastenteilung in der Europäischen Union sein.

2. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELE DER WEITERENTWICKLUNG DER GRENZÜBERWACHUNG

2.1. Herausforderungen

2.1.1. Bestehende Überwachungsinfrastruktur und Koordinierung auf nationaler Ebene

Zurzeit decken die nationalen Grenzüberwachungssysteme nur wenige ausgewählte Abschnitte der EU-Außengrenzen ab. Wie aus der BORTEC-Studie hervorgeht, sind in den acht Mitgliedstaaten, die an das Mittelmeer und den südlichen Atlantik angrenzen, etwa 50 Behörden an der Grenzüberwachung beteiligt, die 30 Einrichtungen zuzuordnen sind, wobei sich Kompetenzen und Systeme mitunter überschneiden.

2.1.2. Abdeckungsgrad vorhandener Überwachungsinstrumente

Aufgrund technischer (Leistungsfähigkeit von Radar- / optischer Sensoren, begrenzte Verfügbarkeit von Satelliten) und finanzieller Beschränkungen können derzeit nur bestimmte Flach- oder Küstengebiete sowie jene Abschnitte der Landgrenzen und offenen See überwacht werden, an denen operative Einsätze stattfinden.

2.1.3. Zusammenarbeit mit Drittländern

Der Migrationsdruck stellt nicht nur für die Mitgliedstaaten an der nördlichen Mittelmeerküste, sondern auch für die Drittländer an der südlichen Küste eine beträchtliche Herausforderung in Bezug auf Erkennung, Ergreifung, Aufnahme, Weiterbehandlung und Rückübernahme von Migranten dar.

2.2. Ziele

2.2.1. Reduzierung der Zahl illegaler Einwanderer, denen es gelingt, unerkannt in die EU zu gelangen

Den Behörden, die in den Mitgliedstaaten für die Grenzkontrolle zuständig sind, müssen aktuelle und verlässliche Informationen bereitgestellt werden, wenn sie jene entdecken, identifizieren und aufgreifen sollen, die versuchen illegal, in die EU zu gelangen, um so die Zahl der illegalen Einwanderer zu verringern, denen es gelingt, unerkannt die EU-Außengrenzen zu überschreiten.

⁷ Entscheidung Nr. 574/2007/EG vom 23. Mai 2007 (ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22).

2.2.2. *Erhöhung der inneren Sicherheit der EU als Ganzes durch Eindämmung grenzüberschreitender Kriminalität*

Die Grenzüberwachung dient nicht nur dazu, unerlaubte Grenzübertritte zu unterbinden, sondern stellt auch ein Instrument dar, um gegen grenzüberschreitende Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Drogenschmuggel, illegaler Waffenhandel usw. vorzugehen.

Aufgrund beträchtlicher Finanzressourcen, die insbesondere aus unterschiedlichsten illegalen Aktivitäten stammen, und der Erschwinglichkeit neuer technischer Mittel verfügen organisierte kriminelle Gruppen über eine breite Palette von Möglichkeiten und Ausrüstungen.

Diesen Bedrohungen zu begegnen ist zuallererst Aufgabe der Polizei und der Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten. Ein effizientes Grenzverwaltungssystem auf nationaler und europäischer Ebene wird jedoch ein wertvolles Instrument zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sein.

2.2.3. *Verbesserung der Such- und Rettungskapazität*

Zahlreiche illegale Einwanderer und Personen, die internationalen Schutz benötigen, nehmen bei ihrem Versuch, illegal in die EU zu gelangen, extreme Härten und große persönliche Risiken auf sich, wenn sie sich in Fahrzeugen, auf Frachtschiffen usw. verstecken. Durch den Einsatz seeuntüchtiger und überfüllter Boote ist die Zahl der unglücklichen Migranten, die im Atlantischen Ozean zwischen Afrika und den Kanarischen Inseln sowie dem Mittelmeer ihr Leben verlieren, um ein vielfaches gestiegen.

Die dramatische Todesrate bei dieser Art von illegaler Einwanderung ist inakzeptabel und muss deutlich gesenkt werden. Kleine Schiffe im offenen Meer müssen leichter entdeckt werden können, damit mehr Chancen für Such- und Rettungsaktivitäten bestehen und mehr Menschenleben auf See gerettet werden können. Langfristig lassen sich die Herausforderungen der Migrationssteuerung aber nur im Rahmen einer umfassenden Strategie lösen, welche die Zusammenarbeit mit Drittländern, auch bei der Grenzüberwachung, einbezieht.

3. ALLGEMEINER ANSATZ

Zur Realisierung der im vorstehenden Abschnitt anvisierten Ziele ist ein gemeinsamer technischer Rahmen erforderlich, damit die Behörden der Mitgliedstaaten auf lokaler Ebene effizient handeln, auf nationaler Ebene reglementieren, auf europäischer Ebene koordinieren und mit Drittländern kooperieren können, um Personen, die versuchen außerhalb der Grenzübergangsstellen illegal in die EU zu gelangen, zu erkennen, zu identifizieren, aufzuspüren und aufzugreifen.

Ein europäisches Grenzüberwachungssystem – EUROSUR – soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ein vollständiges *Situationsbewusstsein*⁸ über die Lage an ihren Außengrenzen erlangen und die *Reaktionsfähigkeit*⁹ ihrer Strafverfolgungsbehörden erhöhen.

Ein solcher Rahmen kann nicht errichtet werden, ohne dass die gerichtlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten tangiert oder bestehende Systeme ersetzt werden. Ein operationelles Schlüsselziel sollte darin bestehen, die von verschiedenen Systemen gesammelten Informationen kohärenter zu nutzen und dabei den geografischen Gegebenheiten und Differenzen zwischen verschiedenen Grenzarten, insbesondere zwischen Land- und Seegrenzen, Rechnung zu tragen.

EUROSUR sollte in drei Phasen umgesetzt werden; die beiden ersten Phasen könnten parallel laufen, während die dritte Phase auf den beiden vorhergehenden aufbauen würde.

- (1) PHASE 1: Modernisierung und Ausweitung nationaler Grenzüberwachungssysteme und Einbindung nationaler Infrastrukturen in ein Kommunikationsnetz.
- (2) PHASE 2: Gezielte Forschung und Entwicklung, um die Leistungsfähigkeit von Überwachungsinstrumenten und Sensoren (wie Satelliten, unbemannte Luftfahrzeuge / UAVs) zu steigern und die gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten zu fördern. Durch die Kombination nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit Informationen, die aus Überwachungsinstrumenten gewonnen werden, könnte ein gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs entwickelt werden¹⁰.
- (3) PHASE 3: Alle relevanten Daten aus nationalen Überwachungssystemen, neuen Überwachungsinstrumenten, europäischen und internationalen Meldesystemen und nachrichtendienstlichen Quellen sollten systematisch erfasst, analysiert und verbreitet werden, damit zwischen den zuständigen nationalen Behörden ein gemeinsamer Informationsraum entsteht.

Die Phasen 1 und 2 sollten sich auf die See- und Landaußengrenzen erstrecken, und dabei den sich ändernden Migrationsmustern Rechnung tragen. Phase 3 sollte sich auf den maritimen Bereich konzentrieren, denn hier geht es darum, die Vielzahl von Informationsinstrumenten zur Überwachung von Aktivitäten auf dem offenen Meer zu bündeln; bei den Landgrenzen stellt sich Problem, einen so weiten Raum zu überwachen, nicht in gleichem Maße. In Bezug auf die Luftgrenzen ist zu bemerken, dass die illegale Einwanderung auf dem Luftweg durch wirksame Kontrollen an den Grenzübergangsstellen auf Flughäfen anzugehen ist. Für die Sicherung des

⁸ Situationsbewusstsein misst die Fähigkeit der Behörden, grenzüberschreitende Bewegungen aufzudecken und hinreichende Gründe für Kontrollmaßnahmen zu finden.

⁹ Die Reaktionsfähigkeit misst, welche Zeitspanne erforderlich ist, um grenzüberschreitende Bewegungen zu kontrollieren und auch die Zeit und die Mittel, um angemessen auf ungewöhnliche Umstände zu reagieren.

¹⁰ Beispielsweise könnte ein für kriminelle Aktivitäten genutztes Schiff im Ausland identifiziert und über Satelliten oder Schiffmeldesysteme verfolgt werden, bis es im EU-Gebiet abgefangen wird.

europäischen Luftraums und das Flugverkehrsmanagement¹¹ ist EUROCONTROL zuständig.

4. ERLÄUTERUNG DER VERSCHIEDENEN PHASEN UND SCHRITTE

Im Folgenden werden die drei Phasen einschließlich der geplanten Folgemaßnahmen der Kommission ausführlicher erläutert und Handlungsempfehlungen für die Mitgliedstaaten und FRONTEX vorgebracht. Eine Darstellung der verschiedenen Schritte, die zu Phase 3 führen, ist beigelegt.

4.1. **PHASE 1: Vernetzung und Straffung bestehender Überwachungssysteme und -mechanismen auf nationaler Ebene**

4.1.1. *Schritt 1: Bereitstellung der grundlegenden Grenzüberwachungsinfrastruktur auf nationaler Ebene*

In den MEDSEA- und BORTEC-Studien sowie für das europäische Patrouillennetz (EPN) schlug FRONTEX vor, in den acht EU-Anrainerstaaten an das Mittelmeer und den Südatlantik¹² *nationale Koordinierungszentren* einzurichten. Für EUROSUR sollten solche Zentren auch in den Mitgliedstaaten geschaffen werden, welche die östliche Landaußengrenze der EU und die Seegrenze der EU im Schwarzen Meer¹³ bilden.

Solche Zentren sollten eine echtzeitnahe lokale, regionale und nationale Entscheidungsbildung *aller* nationalen Behörden sicherstellen, die Grenzkontrollaufgaben erfüllen. Die Zentren sollten in der Lage sein, ein *Situationsbewusstsein* über die Bedingungen und Aktivitäten entlang der Außengrenzen aufzubauen sowie alle notwendigen Instrumente bereitzustellen, um entsprechend zu reagieren.

Das nationale Koordinierungszentrum sollte zentraler Bestandteil des nationalen Grenzüberwachungssystems sein, das seinerseits *sämtliche* oder – je nach Risikoanalyse - ausgewählte Abschnitte der Außengrenzen des betreffenden Mitgliedstaates abdeckt.

4.1.2. *Schritt 2: Kommunikationsnetz zwischen den nationalen Koordinierungszentren einschließlich FRONTEX*

Errichtet werden sollte ein gesichertes computergestütztes Kommunikationsnetz, damit Daten rund um die Uhr in Echtzeit sowohl zwischen nationalen Zentren als auch mit FRONTEX ausgetauscht werden können.

FRONTEX sollte von den nationalen Informationszentren die Informationen erhalten, die für die Koordinierung gemeinsamer Operationen und Risikoanalysen

¹¹ Beim Flugverkehrsmanagement (ATM) geht es darum, die ATM-Anlagen und -Dienstleistungen zu sichern, Bedrohungen zu verhüten und deren Auswirkungen auf das gesamte Luftverkehrsnetz einzuschränken. Zu den Aufgaben der Luftverkehrssicherheit gehört es, den Luftraum vor unerlaubter Nutzung, unerlaubtem Eindringen, illegalen Aktivitäten oder sonstigen Verletzungen zu schützen.

¹² Portugal, Spanien, Frankreich, Malta, Italien, Slowenien, Griechenland und Zypern.

¹³ Norwegen, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

relevant sind. FRONTEX könnte auch als europäisches Lagezentrum dienen, das echtzeitnahe Informationen über Vorfälle an den EU-Außengrenzen von diesen Zentren sammelt und an sie weiterleitet.

4.1.3. Schritt 3: Unterstützung benachbarter Drittländer bei der Errichtung einer Grenzüberwachungsinfrastruktur

Wie die bestehenden Kooperationsmechanismen in der Ostsee und im Schwarzen Meer gezeigt haben, kann Situationsbewusstsein im maritimen Bereich nur in Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern hergestellt werden. Zwar erhalten die meisten benachbarten Drittstaaten bereits finanzielle Hilfen der Gemeinschaft für die Verwaltung ihrer Grenzen, doch die notwendige Intensivierung der operationellen Kooperation zwischen diesen Drittstaaten und den Mitgliedstaaten verlangt eine verstärkte finanzielle und logistische Unterstützung der EU bei der Grenzüberwachung.

Empfehlungen

Die Mitgliedstaaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen der EU werden aufgefordert,

- *ein einziges nationales Koordinierungszentrum einzurichten*, das die Aktivitäten sämtlicher nationaler Behörden, die Kontrollaufgaben an den Außengrenzen wahrnehmen (Aufdeckung, Identifizierung, Aufspüren und Aufgreifen), rund um die Uhr, sieben Tage die Woche, koordiniert und in der Lage ist, Informationen mit Zentren in anderen Mitgliedstaaten und mit FRONTEX auszutauschen;
- *ein einziges nationales Grenzüberwachungssystem zu errichten*, das Überwachungstätigkeiten an sämtlichen oder – je nach Risikoanalyse – ausgewählten Abschnitten der Außengrenze abdeckt und rund um die Uhr, sieben Tage die Woche, Informationen zwischen allen an der Kontrolle der Außengrenze beteiligten Behörden austauschen kann;
- Die Mitgliedstaaten werden dazu ermutigt, für die beiden oben genannten Maßnahmen die Fördermöglichkeiten des Europäischen Außengrenzenfonds optimal auszuschöpfen¹⁴.

FRONTEX soll bis Ende 2008 eine Risikobewertung vorlegen, in der definiert wird, welche Abschnitte der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch ein nationales Überwachungssystem abgedeckt werden sollten, diese Bewertung mit den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Plänen vergleichen und einen Bericht über die bestehende und benötigte Überwachungsinfrastruktur in ausgewählten benachbarten Drittländern erstellen.

Die Kommission wird eine Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten und von FRONTEX einsetzen, die Leitlinien für die Aufgabenstellung der nationalen

¹⁴ Die Mitgliedstaaten können eine Kofinanzierung des Außengrenzenfonds bis zu 75 % der Kosten in Anspruch nehmen. Siehe Priorität Nr. 2 der strategischen Leitlinien für den Außengrenzenfonds im Zeitraum 2007-2013 gemäß der Entscheidung der Kommission K(2007) 3925 (ABl. L 233 vom 5.9.2007, S. 3).

Koordinierungszentren und die Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zur Rolle von FRONTEX ausarbeiten soll.

Die Kommission wird im Rahmen des Außengrenzenfonds eine technische Studie in Auftrag geben, um in Abstimmung mit anderen Vorarbeiten die Systemarchitektur zu entwerfen und eine Kostenschätzung für Land- und Seegrenzen zu erstellen, einschließlich technischer Spezifikationen für ein gesichertes Kommunikationsnetz zwischen den nationalen Koordinierungszentren und FRONTEX, wobei soweit möglich bestehende Netzwerke genutzt werden sollen. Die Systemarchitektur sollte flexibel und anpassungsfähig sein, damit alle vorhandenen und künftigen Grenzüberwachungssysteme einbezogen werden können (siehe auch Phase 2). Ebenso soll untersucht werden, wie eine Verbindung zwischen EUROCONTROL und EUROSUR hergestellt werden kann, damit langfristig alle relevanten Bedrohungen im Zusammenhang mit der Grenzüberwachung einbezogen werden können.

Auf dieser Grundlage wird die Kommission im Frühjahr 2009

- dem Rat über die erzielten Fortschritte bei der Ausarbeitung von Leitlinien für nationale Koordinierungszentren Bericht erstatten und prüfen, ob es einer Rechtsetzungsinitiative in diesem Bereich bedarf;
- eine Schätzung der voraussichtlichen finanziellen Kosten der Weiterentwicklung nationaler Koordinierungszentren und nationaler Grenzüberwachungssysteme vorlegen;
- einen Vorschlag für die Systemarchitektur des Kommunikationsnetzes und eine Schätzung der damit verbundenen finanziellen Kosten vorlegen;
- die Grenzüberwachungsinfrastruktur in ausgewählten benachbarten Drittländern anhand der von FRONTEX durchgeführten Evaluierung bewerten und diese Bewertung gegebenenfalls für die Planung einschlägiger Finanzprogramme im Bereich der Außenbeziehungen heranziehen, wobei die in der geltenden finanziellen Vorausschau verfügbaren Mittel zu berücksichtigen sind.

4.2. PHASE 2: Entwicklung und Einführung gemeinsamer Instrumente und Anwendungen zur Grenzüberwachung auf EU-Ebene

4.2.1. Schritt 4: Forschung und Entwicklung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Überwachungsinstrumenten

Für die Zwecke der Grenzüberwachung sind vor allem zwei Instrumente von Interesse, nämlich Satelliten und UAVs. Erdüberwachungssatelliten können einen Großteil der Erde, einschließlich der offenen See sowie Küsten und Gebiete von Drittländern abdecken. UAVs können genauere Bilder erzeugen und nach Bedarf über dem Zielgebiet platziert werden.

Erdbeobachtungssatelliten sind zwar für festgelegte Gebiete zur Überwachung und Informationsgewinnung geeignet, aber zum Zwecke der Aufspürung derzeit nur von begrenztem Nutzen. In großen Suchgebieten können kleine Zielobjekte nicht gefunden werden, während bei hochauflösender Bildgebung das abgesuchte Gebiet

klein ist und daher die Position des Zielobjekts bekannt sein muss, z.B. aufgrund nachrichtendienstlicher Erkenntnisse.

UAVs und Satelliten können ein Schiff in europäischen und internationalen Gewässern aufspüren. Doch aus rechtlichen und technischen Gründen ist es UAVs derzeit nicht gestattet, den zivilen Luftraum zu nutzen. Eine Ausweitung ihrer Operationstätigkeit auf Küstengebiete in Herkunftsmitgliedstaaten würde entsprechende Vereinbarungen mit den betreffenden Mitgliedstaaten erfordern. Dabei ist der Gesamtkontext unserer Beziehungen zu den betreffenden Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

4.2.2. *Schritt 5: Gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten*

Mithilfe neuer Überwachungsinstrumente könnten nationale Behörden häufiger, verlässlicher und kostengünstiger mit Überwachungsinformationen über ihre Außengrenzen und dem Grenzvorbereich versorgt werden. Zu überlegen wäre, wie die EU die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und dem Einsatz solcher Instrumente unterstützen kann, wobei Investitionen oder die Schaffung von Mechanismen, welche eine gemeinsame Nutzung kapitalintensiver Instrumente wie Satelliten ermöglichen, besondere Beachtung verdienen. FRONTEX könnte als Mittler fungieren und beispielsweise die Verbindung zu Serviceanbietern herstellen, um für mehrere Mitgliedstaaten Satellitenbilder zu beschaffen oder die Nutzung gemeinsamer Ausrüstungen wie UAVs zu koordinieren.

4.2.3. *Schritt 6: Gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs*

Die Entwicklung neuer Instrumente eröffnet FRONTEX die Möglichkeit, strategische Informationen aus unterschiedlichen Quellen sowie von Behörden der Mitgliedstaaten und von Mitgliedstaaten zu sammeln, um Muster und Analysetrends zu erkennen, Migrationsrouten leichter aufzuspüren und Risiken vorherzusagen.

In der Praxis könnte so zusätzlich zu den von FRONTEX erstellten Risikoanalysen ein gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs entwickelt werden. Ein solches gemeinsames Instrument könnte auch operationelleren Charakter annehmen und eine gezielte Reaktion ermöglichen, die über das von FRONTEX zu schaffende Lagezentrum koordiniert wird.

Empfehlungen

Das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (Themenbereiche Sicherheit und Weltraum) sollte herangezogen werden, um die Leistungsfähigkeit und den Einsatz von Überwachungsinstrumenten zu verbessern, damit das erfasste Gebiet ausgeweitet werden kann, mehr verdächtige Aktivitäten aufgedeckt, potenziell verdächtige Zielobjekte leichter identifiziert werden können und der Zugriff auf Daten hochauflösender Beobachtungssatelliten erleichtert wird.

Deshalb sollte die Kommission dem Rat im Frühjahr 2009 ein Konzept vorlegen, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, aus Satelliten und anderen gemeinsamen Überwachungsinstrumenten abgeleitete Informationen über ihre Außengrenzen und den Grenzvorbereich auf regelmäßiger und verlässlicher Grundlage im GMES-

Rahmen (globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung)¹⁵ zu erhalten. Dieses Konzept sollte auch eine Schätzung der ungefähren Kosten einbeziehen.

Im Frühjahr 2009 sollte FRONTEX in enger Zusammenarbeit mit dem GMES-Büro der Kommission eine Lückenanalyse der gegenwärtigen und künftigen Nutzung von Satelliten für Zwecke der Grenzüberwachung durch die Mitgliedstaaten vorlegen, damit genauer definiert werden kann, welche Ziele für die gemeinsame Anwendung solcher Instrumente auf europäischer Ebene zu verfolgen sind.

Die Kommission wird im Rahmen des Außengrenzenfonds eine Studie in Auftrag geben, um das Konzept und die ungefähren Kosten eines "gemeinsamen Informationsbilds des Grenzvorbereichs" zu prüfen und dem Rat im Frühjahr 2009 darüber Bericht erstatten.

4.3. PHASE 3: Schaffung eines gemeinsamen Überwachungs- und Informationsraums für den maritimen Bereich der EU

Phase 3 wird sich ausschließlich auf den maritimen Bereich konzentrieren. Ziel dieser Phase ist es, alle bestehenden sektoralen Systeme, welche den Verkehr und sonstige Aktivitäten in Seegebieten im Einzugsbereich der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten und in angrenzenden Hochseegebieten überwachen, in ein größeres Netzwerk einzubinden, damit die Grenzkontrollbehörden von den Vorteilen einer integrierten Nutzung der verschiedenen Systeme profitieren können. Ein solches Netzwerk zählt auch zu den Zielen einer integrierten maritimen Politik der EU.

4.3.1. Schritt 7: Integriertes Netz der Melde- und Überwachungssysteme zum Zwecke der Grenzkontrolle und inneren Sicherheit für das Mittelmeer, den südlichen Atlantik (Kanarische Inseln) und das Schwarze Meer

Da der Aufbau eines solchen "übergeordneten Systems" kompliziert ist und der Migrationsdruck weiter anhält, sollte sich das integrierte Netzwerk zunächst auf die vorerwähnten Gebiete beschränken, sich auf die innere Sicherheit konzentrieren und Grenzkontrollbehörden sowie andere europäische und nationale Behörden, die Sicherheitsinteressen und Verantwortlichkeiten im maritimen Bereich wahrnehmen, miteinander verbinden.

Hierzu werden 2008 ein Pilotprojekt und eine Vorbereitungsmaßnahme anlaufen, um funktionierende Prototypen zu entwickeln, die dazu beitragen können, die geeignete Technologie, die ungefähren Kosten der Kooperation und des Informationsaustauschs zwischen sektoralen Seebehörden sowie die ersten Komponenten des endgültigen Systems zu definieren.

Weitere Maßnahmen werden getroffen, um die fortschreitende Entwicklung eines integrierten Netzes von Melde- und Überwachungssystemen im maritimen Bereich zu fördern; dabei sollen Informationen, die aus verschiedenen Systemen im Rahmen europäischer und internationaler Organisationen (Schiffsüberwachungssystem, automatisches Identifizierungssystem, Fernidentifizierung und -verfolgung von Schiffen, SafeSeaNet usw.) sowie aus nationalen Überwachungssystemen (wie SIVE, SPATIONAV, VTMIS), gemeinsam betriebenen Überwachungsinstrumenten

¹⁵ Siehe auch Anlagen 10 und 12 der Folgenabschätzung.

(z.B. Radarsatelliten, UEVs) und nachrichtendienstlichen Quellen gewonnen werden, je nach Bedarf auf lokaler, nationaler oder europäischer Ebene systematisch gesammelt, verschmolzen, analysiert und verbreitet werden.

Die Analyse dieser Daten soll dazu dienen, Muster und Analysetrends zu erkennen, Anomalien aufzudecken und somit Risiken vorherzusagen. Die Informationen sollten allen beteiligten nationalen Koordinierungszentren zur Verfügung stehen, um eine echtzeitnahe Planung, Kontrolle und Entscheidungsbildung zu erleichtern.

Dieser gemeinsame Rahmen könnte auch Tätigkeiten wie das Durchsuchen von Schiffen, Menschen und Fracht umfassen. Besonderes Augenmerk ist auf die Sicherheit der Systeme und Instrumente zu legen, um Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit zu gewährleisten.

Eine Studie über die rechtlichen Aspekte der angestrebten Interoperabilität der verschiedenen Überwachungssysteme wird 2008 im Rahmen der EU-Meerespolitik eingeleitet.

4.3.2. *Schritt 8: Integriertes Netz von Melde- und Überwachungssystemen für den gesamten maritimen Bereich der EU*

Wie im Aktionsplan¹⁶ zur Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union¹⁷ ausgeführt, wird die Kommission im zweiten Halbjahr 2008 in Form einer Mitteilung einen Arbeitsplan für weitere Schritte zur Vernetzung sämtlicher maritimen Melde- und Überwachungssysteme ankündigen. Erfasst werden nicht nur grenzbezogene Aspekte, sondern sämtliche maritimen Tätigkeiten wie Seeverkehrssicherheit, Schutz der Meeresumwelt, Fischereikontrolle und Rechtsdurchsetzung.

Empfehlungen

Bis 2009 soll die Kommission dem Rat einen Entwurf der Systemarchitektur eines integrierten Netzes von Melde- und Überwachungssystemen für das Mittelmeer, den südlichen Atlantik (Kanarische Inseln) und das Schwarz Meer vorlegen; auf diese Weise könnten die Kontrollbehörden optimalen Nutzen aus den integrierten Schiffsmelde- und -überwachungssystemen ziehen. Berücksichtigt werden sollen dabei die Ergebnisse einer Studie, die im Rahmen des Außengrenzenfonds aufgelegt wird, die Studien auf Grundlage des 7. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung sowie andere relevante Vorarbeiten.

Im Rahmen der EU-Meerespolitik wird die Kommission auch eine Mitteilung vorlegen, die einen detaillierten Arbeitsplan für weitere Schritte zur Vernetzung aller europäischen Melde- und Überwachungssysteme enthält, wobei sämtliche maritimen Tätigkeiten im Mittelmeer, dem südlichen Atlantik (Kanarische Inseln) und der Schwarzmeerregion im Hinblick auf eine spätere Ausweitung auf den gesamten maritimen Bereich der EU abgedeckt werden.

¹⁶ SEK(2007) 1278 vom 10.10.2007, S. 8.

¹⁷ KOM(2007) 575 vom 10.10.2007, S. 6.

5. SCHUTZ PERSONENBEZOGENER DATEN

Die unterschiedlichen Tätigkeiten, auf die in den vorstehenden Abschnitten Bezug genommen wird, können die Verarbeitung personenbezogener Daten einschließen. Folglich müssen die in der Europäischen Union geltenden Grundsätze zum Schutz personenbezogener Daten¹⁸ eingehalten werden; dies bedeutet, dass personenbezogene Daten nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet, für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden müssen und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen. Daher muss sich die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von EUROSUR auf geeignete Rechtssetzungsmaßnahmen stützen, welche die Art der Verarbeitung definieren und geeignete Garantien vorsehen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Die Kommission fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, die in dieser Mitteilung vorgebrachten Empfehlungen zu erörtern.
- Die Kommission beabsichtigt, unmittelbar nach Veröffentlichung dieser Mitteilung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Aufgabenstellung der nationalen Koordinierungszentren sowie die Zusammenarbeit untereinander und mit FRONTEX zu erarbeiten.
- Im Frühjahr 2009 wird die Kommission dem Rat über die erzielten Fortschritte berichten und konkrete Vorschläge für die Schaffung und Umsetzung von EUROSUR (Phasen 1-3) vorlegen, wie in dieser Mitteilung erläutert, einschließlich der kompletten Systemarchitektur für die Vernetzung nationaler Grenzüberwachungssysteme und die gemeinsame Einführung und Nutzung aller einschlägigen Instrumente.

¹⁸ Vgl. Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31); Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1); Datenschutzkonvention des Europarates vom 28.1.1981 (ETS 108).

Phase / Schritte		Zuständig	EU-Finanzierung	Zeitplan					
				2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. Nationale Infrastrukturen	1. Errichtung nationaler Koordinierungszentren und nationaler Überwachungssysteme	Mitgliedstaaten	Außengrenzfonds (EBF)	Programmplanung Risikobewertung durch FRONTEX	Auftragsvergabe. Bericht über Leitlinien	Umsetzung			Reservejahr r
	2. Kommunikationsnetz zwischen nationalen Zentren einschließlich FRONTEX	Mitgliedstaaten; FRONTEX	EBF für Anteil der Mitgliedstaaten; FRONTEX-Budget	Studie zur Netzarchitektur	Vorlage der Studie und Diskussion	Umsetzung			Reservejahr
	3. Unterstützung von Nachbarländern zur Schaffung von Infrastruktur	Rat, FRONTEX, Kommission	FRONTEX Budget für Studie	Studie zur Überwachungsstruktur	Vorlage der Studie und Diskussion	Ausweitung möglich, Unterstützung ausgewählter Drittländer			
II. Gemeinsame Instrumente	4. Forschung und Entwicklung zur Verbesserung der Überwachungsinstrumente	Kommission	7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (RP7)	Planung und Durchführung von FuE-Vorhaben zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Überwachungsinstrumenten					
	5. Gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten	Kommission, FRONTEX	RP7	Studie über gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten	Vorlage der Studie und Diskussion	Umsetzung			
	6. Gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs	Kommission, FRONTEX	EBF für Studie. FRONTEX für Durchführung	Entwicklung eines Konzepts	Vorlage des Konzepts	Umsetzung			
III. Netz	7. Integriertes Netz für das Mittelmeer, die Kanarischen Inseln und das Schwarz Meer	Mitgliedstaaten, Kommission	EBF und RP7 für Studien	Studien zur Architektur und Vorbereitungsmaßnahme (Meerespolitik der EU)	Vorstellung der Systemarchitektur für EUROSUR	Umsetzung des EUROSUR- relevanten Teils			
	8. Ausweitung auf den Atlantischen Ozean, die Nordsee und die Ostsee	Rat, Kommission	Noch festzulegen	Nach der Mitteilung 2008 festzulegen					