



Straßburg, den 15.12.2015
COM(2015) 673 final

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

Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen

I. EINLEITUNG

Die Schaffung des Schengen-Raums, in dem ein freier Personenverkehr ohne Grenzkontrollen ermöglicht wird, stellt eine historische Errungenschaft dar. Er ist und bleibt beispielhaft für die europäischen Werte, die Mauern zum Einsturz gebracht und einen Kontinent geeint haben. Die Geschwindigkeit, mit der sich Menschen, Waren und Dienstleistungen über die Grenzen unserer Mitgliedstaaten hinweg fortbewegen, trägt auch zu unserer Wettbewerbsfähigkeit als größtem Wirtschaftsraum der Welt bei und schafft Arbeitsplätze und Wachstum. Aus dem Beschluss, einen gemeinsamen Binnenraum mit der damit einhergehenden Freizügigkeit zu schaffen, ergibt sich aber auch eine gemeinsame Verantwortung für ein Außengrenzenmanagement und eine Außengrenzensicherung auf einem gleichbleibend hohen Niveau. In der Tat kann der Schengen-Raum ohne Binnengrenzen nur existieren, wenn seine Außengrenzen wirksam gesichert und geschützt werden.

Das Vertrauen der Bürger in unsere kollektive Fähigkeit zum Schutz unserer gemeinsamen Außengrenzen wurde durch die diesjährigen Ereignisse und insbesondere die beispiellose Zunahme des Zustroms von Migranten und Flüchtlingen auf die Probe gestellt. Die Krise hat Schwächen und Lücken in den bestehenden Grenzmanagementvorkehrungen offengelegt. Es hat sich erwiesen, dass diese für ein wirksames und integriertes Grenzmanagement nicht ausreichen. Einige Mitgliedstaaten waren zu einer effektiven Grenzkontrolle und zur Identifizierung und Registrierung irregulärer Migranten nicht in der Lage. Die Krise hat auch gezeigt, dass Frontex gegenwärtig angesichts unzureichender personeller und materieller Ressourcen, der fehlenden Möglichkeit zur Einleitung und Durchführung von Rückführungsaktionen oder von Grenzmanagement-Maßnahmen und des Fehlens eines expliziten Mandats zur Durchführung von Such- und Rettungseinsätzen nicht in im Stande ist, auf die Krise zu reagieren und die Lage in den Griff zu bekommen.

Zwischen Januar und November 2015 wurden mehr als 1,5 Millionen illegale Grenzübertritte¹ festgestellt. Die Zahl der Neuankömmlinge in der EU war noch nie so hoch wie in diesem Zeitraum². Drittstaatler konnten illegal die Außengrenzen der EU überqueren und durch die EU weiterreisen, ohne zuvor identifiziert, registriert und einer angemessenen Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden zu sein. Das Ausmaß dieser Sekundärmigration innerhalb der EU hat den Zusammenhalt des Schengen-Raums grundsätzlich in Frage gestellt, weshalb einige Mitgliedstaaten vorübergehend wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt haben. Diese Situation kann und darf sich nicht verstetigen. Die Terrorangriffe dieses Jahres und das Phänomen der ausländischen Terrorkämpfer lassen die Bürgerinnen und Bürger um die innere Sicherheit fürchten.

Es wird immer deutlicher, dass die mit diesen Personenbewegungen verbundenen Herausforderungen nicht angemessen von einzelnen Mitgliedstaaten, die unkoordiniert vorgehen, bewältigt werden können. Wir brauchen unionsweite Normen und eine einheitliche, gemeinsame Verantwortung für das Außengrenzenmanagement.

In der Migrationsagenda der Europäischen Kommission vom Mai 2015³ wurde darauf hingewiesen, dass ein gemeinsames Grenzmanagement für die Außengrenzen geschaffen werden muss; dies

¹ Für den Zeitraum Januar-Oktober liegt die genaue Zahl der illegalen Grenzübertritte bei 1 284 549. Die Zahlen entstammen dem Frontex-Risikoanalysenetz (FRAN) und umfassen den Schengen-Raum einschließlich der Staaten, die Schengen-Mitglieder werden wollen. Sie enthalten nur die Drittstaatsangehörigen, die bei der illegalen Einreise oder dem Versuch der illegalen Einreise zwischen den Grenzübergangsstellen an den Außengrenzen (ausgenommen an zeitweiligen Außengrenzen) registriert wurden. Die Zahlen für November stammen aus der Anwendung für Berichte über gemeinsame Aktionen (Joint Operations Reporting Application, JORA) und vom kroatischen Innenministerium (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); die Zahlen in Bezug auf Routen, für die noch keine Daten vorliegen, wurden geschätzt.

² Zwischen 2009 und 2014 belief sich die Zahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte auf 813 044.

³ COM(2015) 240 final.

entspricht dem in Artikel 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union formulierten Ziel, „schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen“ einzuführen. In seiner Rede vom September zur Lage der Union kündigte Kommissionspräsident Juncker an, die Kommission werde vor Ende des Jahres ehrgeizige Maßnahmen zur Schaffung eines voll funktionsfähigen europäischen Grenz- und Küstenwachesystems vorschlagen, was im Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 bestätigt wurde⁴.

Auch das Europäische Parlament⁵ und der Europäische Rat – in seinen eindeutigen, auf den Tagungen vom 23. September und vom 15. Oktober vorgegebenen Orientierungen⁶ – haben dieses Ziel unterstützt.

Diese Mitteilung und die gemeinsam mit ihr vorgelegten Maßnahmen stehen für eine starke, einheitliche, auf dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung beruhende Politik zum Schutz der Außengrenzen. Ein ständiges integriertes Grenzmanagementsystem wird gewährleisten, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten auf Ausnahmesituationen an den Außengrenzen vorbereitet sind und bei Bedarf wirksam und rechtzeitig reagieren können. Zu diesem System gehört ein ständiger Krisenpräventionsmechanismus mit kontinuierlicher Überwachung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten und einer robusten, regelmäßigen Risikoanalyse.

Seit vielen Jahren profitieren wir nun bereits von einem Raum der Freizügigkeit ohne Binnengrenzen. Jetzt ist die Zeit gekommen, auch den wirksamen Schutz der Außengrenzen zu einer wahrhaft gemeinsamen Verantwortung zu machen. Es ist an der Zeit, entschlossen auf ein integriertes Grenzmanagement an den Außengrenzen zuzugehen.

II. DIE EUROPÄISCHE GRENZ- UND KÜSTENWACHE UND DER GRUNDSATZ DER GEMEINSAMEN VERANTWORTUNG

Heute schlägt die Kommission die Schaffung eines echten integrierten europäischen Grenzmanagements vor, das den neuen Herausforderungen und politischen Realitäten gerecht wird, denen sich die EU in den Bereichen Migration und innere Sicherheit gegenübersteht.

Eine **Europäische Grenz- und Küstenwache** soll die Anwendung strenger gemeinsamer Standards im Bereich des Grenzmanagements gewährleisten und bei Bedarf im Fall einer Krise an der Außengrenze operative Unterstützung leisten und intervenieren. Unter dem Dach der Europäischen Grenz- und Küstenwache werden die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache als Nachfolgerin von Frontex und die Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten zusammengeführt, die weiterhin das tägliche Grenzmanagement der Außengrenze versehen. Auch die Küstenwachen der Mitgliedstaaten sind Teil der Europäischen Grenz- und Küstenwache, soweit sie mit der Überwachung der Seegrenzen betraut sind. Die Agentur soll künftig in erheblich größerem Umfang zu **Such- und Rettungseinsätzen** beitragen.

Die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache („Agentur“) wird im Zentrum eines stärker integrierten Grenzmanagement-Systems stehen. Sie soll als Zentrale für Einsatzkapazitäten und Expertise fungieren, den einzelstaatlichen Grenzschutzbehörden praktische Unterstützung leisten und sicherstellen, dass das System funktioniert. Mit dem im Kommissionsvorschlag enthaltenen

⁴ COM(2015) 610 final.

⁵ In seiner Entschließung vom 10. September betonte das Europäische Parlament die Notwendigkeit, eine wirksame Überwachung der Außengrenzen zu gewährleisten.

⁶ Auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 23. September betonten die Teilnehmer die Notwendigkeit, die Kontrollen an den Außengrenzen zu verstärken. In seinen Schlussfolgerungen vom 15. Oktober rief der Europäische Rat explizit zur Errichtung eines integrierten Grenzmanagementsystems für die Außengrenzen auf.

Instrumentarium wird die Agentur in die Lage versetzt, den gegenwärtigen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Grundlage waren die Empfehlungen des Frontex-Verwaltungsrats vom November 2015⁷.

Damit die Arbeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache greift, muss sie in allen Phasen des Grenzmanagements tätig werden. Erstens müssen gemeinsame Standards festgelegt werden, die den Anforderungen an ein robustes, krisenfestes Grenzmanagement genügen. Die Zusammenführung der nationalen und der Unionsebene in der Europäischen Grenz- und Küstenwache soll bewirken, dass die kontinuierliche Verbesserung der Standards auf allen Ebenen fester Bestandteil der Arbeit der Grenzschutzbehörden einschließlich der Küstenwachen wird, soweit letztere Grenzkontrollaufgaben wahrnehmen. Die nationalen Behörden werden ihre gesetzlichen Aufgaben an diesen Standards ausrichten, und eine starke EU-Ebene wird dazu beitragen, dass diese Standards über die Mitgliedstaaten hinweg einheitlich angewandt werden. Zweitens bedarf es eines Systems, in dem Schwachstellen frühzeitig erkannt und behoben werden können. Drittens ist ein robustes und reaktionsfähiges System unabdingbar, damit gewährleistet ist, dass auf Krisen angemessen reagiert werden kann, wann immer dies erforderlich ist. In außergewöhnlichen Situationen muss die Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen als eine gemeinsame Verantwortung angesehen werden, die die EU und die Mitgliedstaaten zusammen schultern müssen. Die Europäische Grenz- und Küstenwache muss in dieser Hinsicht in der Lage sein, einzugreifen, wenn die nationalen Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten mit Außengrenzen – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage sind, die Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen.

III. EIN INTEGRIERTES GRENZMANAGEMENTSYSTEM FÜR DIE AUßENGRENZEN

1. DAS INTEGRIERTE GRENZMANAGEMENT IM EINZELNEN

Ein integriertes Grenzmanagement umfasst mehr als bloß die Durchführung von Kontrollen an der Außengrenze. Sie schließt beispielsweise Maßnahmen in Drittstaaten, gemeinsame Maßnahmen mit benachbarten Drittstaaten und Maßnahmen im Bereich des Freizügigkeitsrechts wie die Rückkehr irregulärer Migranten aus der EU in ihre Herkunftsländer ein. Zu einem geordneten Grenzmanagement zählen auch Elemente wie eine solide, regelmäßige Risikoanalyse, eine bessere Zusammenarbeit der Behörden und die Nutzung modernster Technologien.

In einem ersten Schritt muss sichergestellt werden, dass die geltenden gemeinsamen EU-Vorschriften vollständig und korrekt angewandt werden. Die Anwendung dieser Vorschriften ist auch unter normalen Umständen ohne erhöhten Migrationsdruck geboten. Auch dann ist der Raum der Freizügigkeit zu sichern.

Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Überwachung des Außengrenzenschutzes in den Mitgliedstaaten schlägt die Kommission vor, die Kooperations- und Informationsaustauschpflichten der neuen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und der einzelstaatlichen Behörden auszuweiten. Unter anderem soll in der Agentur ein Beobachtungs- und Risikoanalysezentrum eingerichtet werden, das die Migrationsströme in die Europäische Union und innerhalb der EU verfolgen soll. Damit wird eine verlässliche und aktuelle **Risikoanalyse** einhergehen. Die Verwendung des von der Agentur in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelten gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells wird verbindlich vorgeschrieben.

⁷ Den Empfehlungen war eine externe Evaluierung von FRONTEX auf der Grundlage der für die Agentur maßgeblichen Verordnung vorausgegangen. Die Evaluierung wurde im Juni 2015 fertiggestellt.

Zur Unterstützung eines integrierten Vorgehens und zur weiteren Konsolidierung der regelmäßigen Überwachung des Außengrenzenmanagements der Mitgliedstaaten wird die Agentur auf der Grundlage der Risikoanalyse und in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat **Verbindungsbeamte** in bestimmte Mitgliedstaaten abstellen. Diese arbeiten mit den nationalen Grenzschutzbehörden (und den Küstenwachen, soweit letztere Grenzkontrollaufgaben wahrnehmen) zusammen und fungieren als Schnittstelle zwischen diesen und der Agentur. Sie sind vollständig in die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden eingebunden, verfügen über einen uneingeschränkten Zugang zu deren Informationssystemen und können die Agentur in Echtzeit vollumfänglich informieren. Sie weisen auf etwaige Schwachstellen im einzelstaatlichen Grenzmanagement hin und arbeiten Empfehlungen zu ihrer Behebung aus. Auf diese Weise können erforderliche Präventivmaßnahmen gemeinsam im Vorfeld benannt werden, so dass sich etwaige Mängel nicht zu einem Problem entwickeln.

Um die Wirksamkeit des integrierten europäischen Grenzmanagements zu gewährleisten, wird die Agentur eine umfassende Bestandsaufnahme der Kapazitäten der Mitgliedstaaten vornehmen, auch im Hinblick auf das an der Außengrenze zur Verfügung stehende Personal und Material. Im Interesse der Ermittlung und Behebung von Schwachstellen schlägt die Kommission vor, den Anfälligkeitstest (wie er derzeit im Rahmen von Frontex durchgeführt wird) zu einer verbindlichen **Gefährdungsbeurteilung** umzugestalten. Er soll so konzipiert werden, dass er den Schengen-Evaluierungsmechanismus⁸ ergänzt, und gewährleisten, dass den besonderen Erfordernissen von (zum Beispiel durch übermäßigen Migrationsdruck) bedrohten Außengrenzen-Abschnitten angemessen entsprochen werden kann. Die für diese Gefährdungsbeurteilung notwendigen Informationen werden von den abgestellten Verbindungsbeamten um bei ihrer Arbeit vor Ort erhobene Daten ergänzt.

Anhand der Bewertung der personellen und materiellen Ressourcen der Mitgliedstaaten und ihrer Notfallpläne wird die Agentur prüfen, ob sie auf die Bewältigung potenzieller Herausforderungen und die Aufdeckung bestehender Schwachstellen gut vorbereitet sind. Anschließend wird sie je nach Ergebnis erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen festlegen, die zur Schließung aufkommender oder bestehender Lücken notwendig sind. Die Beschlüsse der Agentur werden für den betroffenen Mitgliedstaat verbindlich sein. Werden die erforderlichen Korrekturmaßnahmen nicht binnen der von der Agentur gesetzten Frist ergriffen, kann die Europäische Kommission die Agentur zu weiteren Maßnahmen befugen, zu denen auch die Entsendung von Kräften der Europäischen Grenz- und Küstenwache gehört.

2. KRISENPRÄVENTION UND INTERVENTION AN DER AUßENGRENZE

Es darf nicht zugelassen werden, dass sich die Lage an den Außengrenzen so weit verschlechtert, dass das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet wird.

Bereits jetzt können die Mitgliedstaaten bei plötzlichem oder außergewöhnlich hohem Migrationsdruck auf Ressourcen der Agentur zurückgreifen.⁹ Konkret können sie **gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken** und zur Unterstützung dieser Aktionen die Entsendung von europäischen Grenz- und Küstenwacheteams beantragen.

Die Flüchtlingskrise hat allerdings zwei grundsätzliche Probleme der bestehenden Strukturen deutlich werden lassen. Die Entsendung von Ressourcen der Agentur hängt nämlich erstens von der

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

⁹ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten.

Bereitschaft der Mitgliedstaaten, zu einem bestimmten Zeitpunkt Ressourcen an die Außengrenze abzustellen, und zweitens davon ab, ob der Mitgliedstaat an der Außengrenze dies förmlich beantragt. Aufbau und Auftrag der neuen Europäischen Grenz- und Küstenwache sollen in diesen beiden Punkten Abhilfe schaffen. Auf der einen Seite traten diese Unzulänglichkeiten insbesondere im Falle Griechenlands zutage, als Frontex die Mitgliedstaaten um Abstellung von 743 Beamten an die Außengrenze in Griechenland bat, von denen bislang nur 447 zur Verfügung gestellt wurden. Auf der anderen Seite haben einige Mitgliedstaaten trotz mehrfacher Aufforderungen auf politischer Ebene bislang nicht die verfügbaren Einsatzmechanismen aktiviert, so dass Frontex nicht in der Lage war einzugreifen.

Eine Einsatzreserve europäischer Grenzbeamter

Die Agentur sollte daher eine ausreichende Anzahl geschulter Experten mit passendem fachlichen Hintergrund und einschlägige technische Ausrüstung in ausreichendem Umfang zu ihrer sofortigen und unmittelbaren Verfügung haben. Derzeit erfolgt die Bereitstellung von Material und Personal für Frontex auf freiwilliger Grundlage. Diese Verfahrensweise hat in Verbindung mit der gegenwärtigen Migrationskrise zu Engpässen geführt, so dass Frontex seine operativen Aufgaben nicht mit voller Kapazität wahrnehmen konnte. Diese Mängel müssen behoben werden.

Damit die Agentur über genügend Kapazitäten verfügt, um auf einen Notstand reagieren zu können, soll ein **Soforteinsatzpool** in Form eines stehenden Bereitschafts-corps geschaffen und der Agentur zur Verfügung gestellt werden. Als für das integrierte europäische Grenzmanagements zuständige Einrichtung kann die Agentur innerhalb eines **begrenzten Zeitrahmens** auf diesen Pool zurückgreifen, wenn **unverzügliches Handeln** gefordert ist. Die Mitgliedstaaten sollen hierzu mindestens 1500 Grenzschutzbeamte bereithalten, die die Agentur binnen Tagen zu Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken entsenden kann. In ähnlicher Weise soll ein **Ausrüstungspool** bereitgestellt werden, der aus technischer Ausrüstung bestehen soll, die von den Mitgliedstaaten auf Abruf bereitgestellt und mit Mitteln aus dem Fonds für die innere Sicherheit im Rahmen der **spezifischen Maßnahmen**¹⁰ dieses Fonds (Kofinanzierungssatz 90 %) beschafft wird. Damit wird der gegenwärtigen Lage, in der es den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen an wichtigen Geräten zur Abnahme von Fingerabdrücken mangelt, Frontex diese aber nicht liefern kann, weil es darauf angewiesen ist, dass die Mitgliedstaaten diese Ressourcen zur Verfügung stellen, ein Ende bereitet.

Das Recht, tätig zu werden

In dringenden Fällen muss die Agentur vor Ort tätig werden können, selbst wenn der betreffende Mitgliedstaat nicht um Hilfe ersucht hat oder eine zusätzliche Intervention nicht für erforderlich hält.

Ein solches Handeln könnte aber einerseits notwendig werden, wenn der Druck auf den betreffenden Außengrenzabschnitt unverhältnismäßig zunimmt und der nationale Grenzschutz (und die Küstenwache, soweit sie Grenzkontrollfunktionen innehat) der entstandenen Krise nicht gewachsen ist. Andererseits könnte die Notwendigkeit sofortiger Maßnahmen an einem bestimmten Außengrenzabschnitt auf Systemmängel im Grenzmanagement eines Mitgliedstaates zurückgehen, die die Agentur in ihrer Gefährdungsbeurteilung aufgedeckt und für die sie Korrekturmaßnahmen empfohlen hat, die vom betreffenden Mitgliedstaat nicht fristgerecht durchgeführt wurden.

¹⁰ Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143) können die Mitgliedstaaten um zusätzliche Mittel über die für den siebenjährigen Programmzeitraum hinaus gewährte Dotierung wetteifern. Dafür müssen die Mitgliedstaaten bereit sein, in ihren nationalen Programmen spezifische Maßnahmen durchzuführen, die spezifischen EU-Prioritäten entsprechen.

Werden Mängel festgestellt, wird die Agentur im Interesse **rechtzeitiger Korrekturmaßnahmen** und zur Vermeidung einer Krisensituation in einem ersten Schritt befugt sein, den Mitgliedstaaten zu **empfehlen**, gemeinsame Aktionen oder Soforteinsätze in die Wege zu leiten.

Bestehen die Mängel fort und bleibt der betreffende Mitgliedstaat untätig, kann die Kommission per Durchführungsbeschluss feststellen, dass die Lage an einem bestimmten Abschnitt der Außengrenzen sofortige Maßnahmen erforderlich macht, und die Agentur mit der Durchführung angemessener operativer Maßnahmen beauftragen. Auf diese Weise kann die Agentur **in Krisensituationen sofort tätig werden** und europäische Grenz- und Küstenwacheteams an die Außengrenze entsenden.

Durchführung des „Brennpunkt“-Konzepts und Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Die Entwicklung des ursprünglich mit der europäischen Migrationsagenda eingeführten Brennpunkt-Konzepts wird eine der Hauptaufgaben der Agentur werden, da die Agentur auch Personal der europäischen Grenz- und Küstenwache im Rahmen von Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements an den Hotspots abstellen kann.

Zudem wird der Agentur im Kommissionsvorschlag eine stärkere Rolle bei der **Zusammenarbeit mit Drittstaaten** zugebracht. Sie soll die operative Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten und benachbarten Drittstaaten im Bereich des Grenzmanagements koordinieren und beispielsweise Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsenden oder gemeinsame Einsätze im Hoheitsgebiet der Union oder von Drittstaaten in die Wege leiten. Damit wird vor allem der jetzigen Lage in den Ländern des westlichen Balkans Rechnung getragen. Bislang kann Frontex trotz Zustimmung der betreffenden Drittstaaten keine operative Unterstützung leisten, da sie nicht befugt ist, Grenzschutzteams in Länder wie Serbien oder die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien zu schicken.

3. AUFGABEN DER KÜSTENWACHE

Der Küstenwache kommt bei der Sicherung der Seegrenzen und Rettungseinsätzen auf See eine entscheidende Rolle zu. Die gegenwärtige Krise belegt die Notwendigkeit eines abgestimmteren Vorgehens der einschlägigen EU-Agenturen. Ferner wurde deutlich, dass die Aufgaben der Küstenwache auf zahlreiche nationale Behörden verteilt sind. Eine bessere Koordinierung kann sowohl zur Bewältigung von Krisen an den Seegrenzen als auch zu einer effizienteren Arbeit dieser Behörden beitragen. Dazu gehören auch eine bessere Koordinierung und eine Zusammenlegung bestimmter Küstenwache-Aufgaben auf EU-Ebene.

Derzeit üben mehr als 300 Zivil- und Militärbehörden in den Mitgliedstaaten Küstenwache-Aufgaben aus, die sich auf ein breites Spektrum von Bereichen wie Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr, Seenot-Rettung, Grenzkontrolle, Fischereiaufsicht, Zollkontrolle, allgemeine Strafverfolgung und Umweltschutz erstrecken. In den meisten dieser Bereiche sind unterschiedliche EU-Agenturen für die Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zuständig. Deshalb ist ein **aufgabenbezogener Ansatz** notwendig. Die einzelstaatlichen Küstenwachen werden Teil der europäischen Grenz- und Küstenwache, soweit sie Aufgaben der Grenzkontrolle wahrnehmen. Die Kommission schlägt deshalb vor, die bestehenden Einrichtungen und Agenturen, die mit Aufgaben der Küstenwache betraut sind, enger zusammenzubringen. Auf der EU-Ebene kann dies durch eine Angleichung der Aufgaben der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur an die der neuen Agentur und durch eine Stärkung ihrer Kapazitäten erreicht werden, u. a. mittels gemeinsam geplanter Überwachungseinsätze, einer Straffung des Informationsaustauschs, einer Bündelung von Kapazitäten und Überwachungs- und Kommunikationsanlagen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen (z. B. ferngesteuerte Flugsysteme (Drohnen)).

Die Agentur soll beispielsweise Zugriff auf neue Informationen über die Nutzung von Schiffen für illegale Einwanderung und grenzübergreifende Kriminalität erhalten, die in Überwachungseinsätzen gewonnen wurden, deren primäres Ziel nicht die Grenzüberwachung, sondern die Beaufsichtigung der Fischereitätigkeit oder die Aufspürung von Ölteppichen war. Diese pragmatische bereichsübergreifende Zusammenarbeit in Form einer Zusammenlegung von Ressourcen und Informationen ermöglicht den Grenzschutzbehörden die Nutzung von Kapazitäten, die nicht in erster Linie für die Grenzkontrolle gedacht waren.

4. EINE AKTIVERE ROLLE DER AGENTUR BEI RÜCKFÜHRUNGEN

Wirksamere Rückführungsverfahren sind als zentrales Ziel der Migrationssteuerung anerkannt. Die EU hätte mehr Möglichkeiten einer erfolgreichen Rückführung nicht aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger, wenn die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache eine größere Rolle bei Rückführungen spielen würde. Wie im EU-Aktionsplan für die Rückkehr¹¹ dargelegt, sollte die Agentur in die Lage versetzt werden, Rückführungsmaßnahmen einzuleiten und die Mitgliedstaaten bei der Beschaffung von Reisedokumenten zu unterstützen.

Die Agentur wird alle Schritte im Zusammenhang mit Rückführungsmaßnahmen koordinieren und den Mitgliedstaaten alle zusätzlichen technischen und operativen Ressourcen zur Verfügung stellen, damit illegal aufhältige Drittstaatsangehörige wirksam zurückgeführt werden können. Zu diesem Zweck soll innerhalb der Agentur eine eigene **Rückführungsstelle** eingerichtet werden, die mit den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Identifizierungs- und Rückführungsverfahren zusammenarbeiten soll. Sie leistet Unterstützung in Form von Finanzierung und Kofinanzierung, Koordinierung und Organisation von Rückführungsmaßnahmen und Zusammenarbeit mit den auf diesem Gebiet zuständigen Behörden in Drittstaaten.

Die Agentur wird auch entscheidend und unmittelbar an Rückführungseinsätzen mitwirken. Aus Begleitpersonen, Beobachtern und Rückführungsfachleuten bestehende **europäische Einsatzteams für Rückführungen** können in Mitgliedstaaten mit besonders dringlichem Rückführungsbedarf entsandt werden. Eine solche Entsendung kann in dringlichen Fällen auf Antrag des Mitgliedstaates oder auf Initiative der Agentur erfolgen.

5. EIN BESCHWERDEVERFAHREN FÜR DIE AGENTUR IM RAHMEN DES GRUNDRECHTESCHUTZES

Wegen der erweiterten Aufgaben und Einsatzbefugnisse sollte ein angemessenes Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehen, falls eine Person sich durch eine operative Maßnahme der Agentur in ihren Grundrechten verletzt sieht. Sowohl für das Europäische Parlament als auch für die Europäische Bürgerbeauftragte ist die Beschwerdemöglichkeit ein wichtiges Anliegen.

Deshalb soll ein eigener Grundrechtsbeauftragter für die Entgegennahme von Beschwerden zuständig sein und diese an den Exekutivdirektor und die betroffenen Mitgliedstaaten weiterleiten. Die Mitgliedstaaten müssen über das Ergebnis der Beschwerde und etwaige Folgemaßnahmen berichten. Das Verwaltungsverfahren erfolgt unbeschadet einer etwaigen gerichtlichen Abhilfe. Bei einer schwerwiegenden oder mutmaßlich andauernden Verletzung von Grundrechten oder internationaler Schutzpflichten kann der Exekutivdirektor der Agentur nicht nur die Aussetzung oder Beendigung der betreffenden von der Agentur geleiteten operativen Tätigkeiten beschließen, sondern auch die finanzielle Unterstützung des betreffenden Einsatzes einstellen.

¹¹ COM(2015) 453 final.

IV. EINHEITLICHE ANWENDUNG DER SCHENGEN-VORSCHRIFTEN

Die einheitliche Anwendung der Vorschriften für das Grenzmanagement muss regelmäßig kontrolliert werden. Mit der Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache gewinnen die homogene Anwendung der Schengen-Vorschriften und die einheitliche Wahrnehmung von Aufgaben des Grenzmanagements über die Mitgliedstaaten hinweg an Bedeutung.

Die Vorschriften über den Schengen-Raum bilden einen dynamischen, gewachsenen Regelkanon, der auf einer Reihe von Rechtsakten sowie rechtlich nicht bindenden Dokumenten („soft law“) wie Handbüchern, Leitlinien und bewährten Verfahren fußt. Ihre vollständige und korrekte Anwendung durch die Mitgliedstaaten wird im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus regelmäßig überprüft und einer Qualitätskontrolle unterzogen. Schengen-Evaluierungen werden auf der Grundlage von von der Kommission angenommenen Mehrjahres- und Jahresprogrammen vorgenommen. Die mit der Schengen-Bewertung befassten Teams („Ortsbesichtigungsteams“)¹² führen Evaluierungen vor Ort durch und formulieren dann Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Behebung etwaiger festgestellter Schwachstellen in ihren Grenzmanagement-Systemen.

Als eine der Schwächen bei der Anwendung des Schengen-Acquis wurde im Übrigen häufig der Umstand angeführt, dass ein beträchtlicher Teil der Schengen-Regeln in rechtlich nicht verbindlichen Dokumenten enthalten war. Die Kombination von „soft law“ und Rechtsvorschriften hat sich nicht immer als effizient erwiesen, da unverbindliche Regeln oft unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden können.

Um mögliche Diskrepanzen zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache ihre Aufgaben einheitlich wahrnimmt, muss eine homogene Anwendung der Schengen-Regeln in der gesamten EU gewährleistet werden. Die Kommission wird auf eine Ersetzung des „soft law“ durch rechtsverbindliche Maßnahmen hinarbeiten, um eine einheitlichere Anwendung der bestehenden Vorschriften zu gewährleisten und den Schengen-Acquis in einem einzigen Regelwerk für Grenzmanagement-Maßnahmen zusammenzufassen.

V. GEZIELTE ÄNDERUNGEN AM SCHENGENER GRENZKODEX

Die Kontrollen an den Außengrenzen bleiben eine der wichtigsten Sicherungsmaßnahmen des Schengen-Raums, in dem die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft wurden. Diese Kontrollen sollen u. a. jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung der Mitgliedstaaten vorbeugen. Wie jüngste Terroranschläge gezeigt haben, geht eine Bedrohung auch von Personen aus, die ihr Recht auf Freizügigkeit nach dem Unionsrecht wahrnehmen. Daher müssen die Kontrollen an den Außengrenzen verstärkt werden, um solche Personen zu ermitteln und Risiken für die innere Sicherheit im Schengen-Raum zu minimieren. Diese Feststellung ist auch in den Schlussfolgerungen des achten Halbjahresberichts über das Funktionieren des Schengen-Raums enthalten.

Zu diesem Zweck schlägt die Kommission gezielte Änderungen des Schengener Grenzkodexes¹³ vor, die die **Abgleichung von Daten von EU-Bürgern** mit Datenbanken wie dem Schengener Informationssystem, der Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente und einschlägigen nationalen Datenbanken zum Gegenstand haben. Wie vom Rat der Innen- und Justizminister auf den Tagungen vom 9. und 20. November 2015 gefordert, wird der Vorschlag für eine gezielte Änderung

¹² Diese Teams gehen zurück auf Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen.

¹³ Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes.

des Schengener Grenzkodex die „systematische Kontrolle von Unionsbürgern an den Außengrenzen des Schengen-Raums anhand der einschlägigen Datenbanken, einschließlich der Überprüfung biometrischer Daten, vorsehen, wobei die technischen Lösungen in vollem Umfang genutzt werden sollten, um einen fließenden Grenzverkehr zu gewährleisten“¹⁴.

Die vorgeschlagenen Änderungen werden die – bereits jetzt auf der Grundlage einer Risikobewertung mögliche – Überprüfung von Unionsbürgern an allen (Luft-, See- und Land-)Außengrenzen zur Regel machen. Bei der systematischen Kontrolle werden Identität und Staatsangehörigkeit des Reisenden sowie Gültigkeit und Echtheit der Ausweispapiere geprüft. Darüber hinaus wird geprüft, ob die in den Schengen-Raum einreisende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt. Die neuen Regeln enthalten eine Flexibilitätsklausel: Wenn die systematische Kontrolle von Unionsbürgern an den Land- und Seegrenzen den fließenden Grenzverkehr unverhältnismäßig beeinträchtigt, können die Mitgliedstaaten gezielte, auf einer Risikobewertung basierende Kontrollen vornehmen.

VI. EIN EUROPÄISCHES REISEDOKUMENT FÜR DIE RÜCKFÜHRUNG

Die tatsächliche Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist wesentlicher Bestandteil einer umfassenden, nachhaltigen und glaubwürdigen europäischen Migrationspolitik.

Das derzeitige Rückführungssystem der EU ist nicht effektiv genug; eines der wichtigsten Hindernisse für eine erfolgreiche Rückführung und Rückübernahme ist das Fehlen gültiger vom Bestimmungsland ausgestellter Reisedokumente. Derzeit können die Mitgliedstaaten als Ersatz ein Standard-Reisedokument¹⁵ für Drittstaatsangehörige ausstellen, die sich illegal in der EU aufhalten und nicht im Besitz eines gültigen Reisedokuments sind. Unter anderem wegen seiner unzureichenden Sicherheitsmerkmale und -standards wird dieses Dokument von Drittstaaten zu selten anerkannt. Es muss deshalb unbedingt auf eine bessere Anerkennung des EU-Reisedokuments durch Drittstaaten hingewirkt werden, um eine erfolgreiche Rückführung zu gewährleisten und die Verwaltungslasten für die zuständigen Konsularbehörden der Drittstaaten zu senken.

Entsprechend ihrer Ankündigung im EU-Aktionsplan für die Rückkehr schlägt die Kommission ein neues Europäisches Reisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen vor. Es soll ein einheitliches Format und bessere technische und Sicherheitsmerkmale erhalten, die den Drittstaaten eine Anerkennung erleichtern. Für die Anerkennung dieses Reisedokuments sollte im Zusammenhang mit Rückübernahme-Abkommen oder anderen Vereinbarungen mit Drittstaaten sowie bei einer nicht unter förmliche Abkommen fallenden Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Rückkehrangelegenheiten geworben werden.

Die vorgeschlagene Verordnung über ein Europäisches Reisedokument für die Rückführung legt das Format und die Sicherheitsmerkmale des Dokuments fest, während gemeinsame Normen und Verfahren für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in der Rückführungsrichtlinie¹⁶ geregelt werden. Rückführungen müssen unter voller Achtung der Grundrechte und insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung erfolgen.

VII. EUROSUR

¹⁴ Schlussfolgerungen des Rates der EU und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung, 20. November 2015.

¹⁵ ABl. C 274 vom 19.9.1996, S. 18.

¹⁶ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

EUROSUR bildet den gemeinsamen Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen allen einzelstaatlichen Behörden mit Zuständigkeiten für die Überwachung der Land- und Seeaußengrenzen. Die Agentur hat ihre Arbeit Ende 2013 aufgenommen und erheblich zu einem besseren Lagebild an den Außengrenzen und im Grenzvorbereich beigetragen. In vielen Fällen hat sie zur Rettung von Migranten aus Lebensgefahr beigetragen. Dies ist zu einem guten Teil auf das Engagement von Frontex zurückzuführen, wie in dem diesen Monat von Frontex vorgelegten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der unter ihre Zuständigkeit fallenden EUROSUR-Maßnahmen hervorgehoben wird.

Die Kommission hat zu **EUROSUR** ein **Handbuch** herausgegeben, in dem die Durchführung und Handhabung von EUROSUR¹⁷ für die Behörden der Mitgliedstaaten erläutert wird.

Angesichts des Umstands, dass an bestimmten Abschnitten der Außengrenze täglich tausende Menschen ankommen, versteht es sich von selbst, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, rasch und kohärent zu reagieren. Zwar wird der Legislativvorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache eine Agentur mit erweiterten Kompetenzen schaffen, aber die gemäß der EUROSUR-Verordnung eingerichteten nationalen Koordinierungszentren für die Grenzüberwachung spielen eine entscheidende Rolle, und die Mitgliedstaaten sollten sie durch Ausbau ihrer Reaktionskapazitäten besser nutzen.

Im EUROSUR-Handbuch wird ausführlich beschrieben, welche Aufgaben den nationalen Koordinierungszentren zukommen, wie sie mit anderen nationalen Behörden zusammenarbeiten und wie die materiellen und personellen Ressourcen und die nationalen Grenzüberwachungssysteme eingesetzt werden sollten. Dort wird auch definiert, wie die nationalen Koordinierungszentren und Frontex Informationen über Vorfälle und Patrouillen sowie Lagebilder austauschen und ihre Reaktion an den verschiedenen Grenzabschnitten koordinieren. Schließlich enthält es technische Orientierungshilfen zum Umgang mit dem EUROSUR-Kommunikationsnetz und mit Verschlusssachen.

VIII. SCHLUSSFOLGERUNG

Die von der Kommission angenommenen Maßnahmen stellen einen notwendigen Schritt auf dem Weg zu einem wirksamen und integrierten europäischen Grenzmanagement dar.

Die Kommission ruft das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen Vorschlägen und insbesondere der vorgeschlagenen Verordnung über eine **Europäische Grenz- und Küstenwache** höchste Priorität einzuräumen, damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Europas Außengrenzen rasch wiederhergestellt und die Integrität des Schengen-Raums als eines Raums des freien Personenverkehrs ohne Grenzkontrollen gewährleistet werden kann.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom Mittwoch, 23. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).