

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs“

[COM(2015) 667 final — 2015/0313 (COD)]

(2016/C 177/10)

Berichterstatte r: Jan SIMONS

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 27. Januar 2016 bzw. am 21. Januar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs“

[COM(2015) 667 final — 2015/0313 (COD)].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. März 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 515. Plenartagung am 16./17. März 2016 (Sitzung vom 16. März 2016) mit 175 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, da er sich in das umfassendere Konzept für einen besseren Schutz der Seeaußengrenzen einreicht.

1.2. Im Einklang mit seinen im September und Dezember 2015 verabschiedeten Entschlüssen betreffend den massiven Flüchtlingszustrom will der EWSA erneut bekräftigen, dass bei der Umsetzung der geplanten Maßnahmen große Eile geboten ist. Es kann und darf nicht sein, dass die Flüchtlingsströme über das Meer weiter Opfer fordern, der illegale Zustrom an Migranten andauert und die Mitgliedstaaten im Alleingang Maßnahmen ergreifen, um dauerhafte Grenzkontrollen einzuführen.

1.3. Der EWSA empfiehlt ausdrücklich, in dem Titel und dem gesamten Text der Verordnungsvorschläge den Begriff „Küstenwache“ zu streichen und nur von der „Europäischen Agentur für Grenzschutz“ zu sprechen, da sie lediglich eine der Aufgaben der Küstenwache erbringt, wohingegen viele Aufgaben der Küstenwache bereits von der EMSA unterstützt werden. Die Verwendung des Begriffs „Küstenwache“ in der Bezeichnung der Agentur für die Grenzschutz stiftet mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nur unnötige Verwirrung und kann letztlich auch Doppelarbeit nach sich ziehen.

1.4. Der EWSA stimmt der Ausweitung der Aufgaben der EMSA zu, da diese Agentur in den vergangenen Jahren erheblich zur Erhöhung der Seeverkehrssicherheit und zur Vermeidung und Bekämpfung von Meeresverschmutzung durch Schiffe beigetragen hat. Er hegt indes große Zweifel, ob die Agentur mit den bereitgestellten Human- und Finanzressourcen ihren zusätzlichen Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen kann.

1.5. Es ist beunruhigend, dass kleine Gummi- oder Holzboote mit Satellitenbildern wenn überhaupt nur schwierig auszumachen sind. Nach Meinung der Europäischen Kommission kann der Einsatz von ferngesteuerten Luftfahrtsystemen (Remotely Piloted Aerial Systems — RPAS, auch Drohnen genannt) hier Abhilfe schaffen. Der EWSA teilt diese Meinung, da dadurch eine umfassende Verfolgung möglich wird und u. a. Menschenopfer verhindert werden können.

1.6. Darüber hinaus nimmt der EWSA mit Sorge zur Kenntnis, dass Mitgliedstaaten dauerhafte Grenzkontrollen einführen, die einschlägigen Studien zufolge erhebliche Kosten verursachen. Ein kostenwirksames und leistungsfähiges Küstenüberwachungssystem würde seiner Ansicht nach dazu führen, dass die Mitgliedstaaten von dauerhaften Grenzkontrollen absehen werden und Schengen im alten Glanz wiederaufleben kann.

1.7. Nach Auffassung des EWSA dürften eine engere Zusammenarbeit und ein umfassender Informationsaustausch zwischen den drei EU-Agenturen untereinander sowie den mit der Küstenwache betrauten nationalen Behörden für ein effizientes Küstenüberwachungssystem sorgen. Der EWSA fordert eine schnelle Entscheidungsfindung. Die Probleme sind so dringlich, dass rasches Handeln geboten ist.

2. Einleitung

2.1. Am 15. Dezember 2015 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (COM(2015) 667 final) vor; daraufhin ersuchten der Rat und das Europäische Parlament den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu dieser Kommissionsvorlage.

2.2. Der EWSA kommt diesem Ersuchen gerne nach, da er den Vorschlag zur Änderung von Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 als wichtigen Schritt zur Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Grenzschutzdienste an den Küsten und zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den einschlägigen EU-Agenturen sieht, um Synergieeffekte zu erzielen und ihre Arbeit somit effizienter und kostenwirksamer zu gestalten. So können die EU-Agenturen den mit der Grenz- und Küstenwache betrauten nationalen Behörden qualitativ hochwertige und kosteneffiziente Informationen bereitstellen.

2.3. Dies ist notwendig, da derzeit — laut Informationen der Europäischen Kommission — mehr als 300 zivile und militärische Behörden für den Grenzschutz an den Küsten in den Mitgliedstaaten zuständig sind, namentlich Seeverkehrssicherheit, Grenzkontrolle, Fischereiaufsicht, Zollkontrollen, Umweltschutz usw.

2.4. Diese nationalen Behörden werden bei der Ausübung ihrer Aufgaben von mehreren EU-Agenturen unterstützt, wie etwa der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und der Europäischen Fischereiaufsichtagentur (EFCA).

2.5. Dieser Verordnungsvorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets, das die Europäische Kommission für einen besseren Schutz der EU-Außengrenzen und eine engere Zusammenarbeit im Bereich Küstenwache vorschlägt. Die weiteren Vorschläge betreffen eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates, mit der — vergleichbar mit dem hier in Rede stehenden Kommissionsvorschlag — seinerzeit eine Europäische Fischereiaufsichtagentur eingerichtet wurde.

2.6. In der begleitenden Kommissionsmitteilung „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“ (COM(2015) 673 final) wird als Grund für die Vorlage dieser Vorschläge die erheblich gestiegene Zahl an illegalen Grenzübertritten an den EU-Außengrenzen ins Treffen geführt.

2.7. Laut dieser Mitteilung (COM(2015) 673 final, Absatz 1 und Fußnote 1) wurden zwischen Januar und November 2015 mehr als 1,5 Mio. illegale Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen festgestellt. Flüchtlinge und Migranten konnten somit durch die EU weiterreisen, ohne zuvor identifiziert und registriert worden zu sein.

2.8. Dadurch ist das Schengener Abkommen unter Druck geraten. Einige Mitgliedstaaten haben inzwischen beschlossen, vorübergehend wieder Kontrollen an ihren Landesgrenzen einzuführen. Dies kann aber längerfristig so nicht bleiben.

2.9. Laut einer vor Kurzem durchgeführten Studie des französischen Regierungs-Think-Tanks „France Stratégie“ kann der wirtschaftliche Schaden der Aufhebung des Schengen-Abkommens bis zu 100 Mrd. EUR betragen. Der Handel zwischen den 26 Schengen-Ländern würde auf lange Sicht um 10 % bis 20 % zurückgehen, und das Bruttoinlandsprodukt in diesen Ländern um 0,8 % sinken.

2.10. Die Europäische Kommission hält in ihrer Mitteilung zur europäischen Migrationsagenda von Mai 2015 (COM (2015) 240 final) fest, dass ein gemeinsames Grenzmanagement für die europäischen Außengrenzen im Einklang mit Artikel 77 AEUV geschaffen werden muss.

2.11. Darüber hinaus kündigte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union im September 2015 an, bis Ende 2015 Maßnahmen zur Schaffung eines voll funktionsfähigen europäischen Grenz- und Küstenwachsystems vorzuschlagen. Dies ist am 15. Dezember 2015 geschehen. Der vorliegende Vorschlag ist eine dieser Maßnahmen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA verabschiedete am 16. September 2015 eine Entschließung „Die gegenwärtige Flüchtlingskrise“, in der er ein sofortiges verantwortungsvolles und gemeinsames Handeln der EU zur Bewältigung des massiven Flüchtlingszustroms forderte.

3.2. Der EWSA zeigte sich in dieser Entschließung außerdem sehr besorgt darüber, dass das Schengener Übereinkommen und damit die Freizügigkeit ausgehöhlt wird. Dies wird in der am 10. Dezember 2015 verabschiedeten Entschließung zu Flüchtlingen bekräftigt: „Es ist wichtig, die Außengrenzen der Schengen-Staaten angemessen zu sichern. Der Wiederaufbau von Grenzzäunen und Mauern im Innern trägt jedoch in keiner Weise dazu bei, die EU-Bürger einander näher zu bringen und die Unionsbürgerschaft zu fördern.“

3.3. Nach Meinung des EWSA müssen unbedingt rasch Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich Grenzschutz, einschl. an den Küsten, ergriffen werden. Daher stimmt er dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und insbesondere der Idee, aber nicht dem eigentlichen Vorschlag zu, eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache als Nachfolgerin von Frontex einzurichten, die eng mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EFAC) zusammenarbeitet.

3.4. Der EWSA kann nämlich nicht nachvollziehen, warum die Europäische Kommission in Bezug auf die Nachfolgeagentur von Frontex von „Küstenwache“ spricht. Die EMSA hat bereits verschiedene einzigartige Seeverkehrsinformationssysteme entwickelt, verfügt daher über einiges an Erfahrung und wird gemäß den Kommissionsvorschlägen in Zukunft auch weitere Aufgaben in diesem Bereich übernehmen.

3.5. Nach Ansicht von Experten auf diesem Gebiet ist dies aus der Veranschlagung der Haushaltsmittel herauszulesen. Aus dem Finanzbogen geht hervor, dass die EMSA Dienste auf der Grundlage ferngesteuerter Luftfahrtsysteme (RPAS-Dienste oder Drohnen) anbieten wird, wodurch zusätzliche Informationen in das EMSA-System eingespeist werden können, die über reine Grenzüberwachungsdaten hinausgehen.

3.6. Daher empfiehlt der EWSA, den Begriff „Küstenwache“ zu vermeiden, um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen. Außerdem zeigt die aktuelle Zusammenarbeit der drei Agenturen, dass die Aufgabenverteilung in der Praxis bereits effizient und wirksam zu sein scheint.

3.7. Der EWSA fordert, dass die mit der Küstenwache beauftragten nationalen Behörden rasch von der verbesserten Zusammenarbeit in Form eines wirksameren Informationsaustausches und einer effizienteren operationellen Überwachung der EU-Außengrenzen profitieren können müssen.

3.8. Der EWSA begrüßt, dass die EMSA die deutliche Verbesserung der Überwachungskapazitäten durch RPAS-Dienste an den Seeaußengrenzen der EU in die Hand nehmen soll. RPAS (Drohnen) ermöglichen nicht nur eine effizientere Kontrolle, sondern können auch zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden.

3.9. In seiner Stellungnahme zur Änderung der Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs ⁽¹⁾ begrüßte der EWSA die Rolle der EMSA bei der Verbesserung der Seeverkehrssicherheit in den Mitgliedstaaten. Bereits damals (!) betonte der Ausschuss, dass es seiner Meinung nach sehr wichtig sein wird, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der EMSA auf verantwortungsvolle Weise ausgedehnt werden.

3.10. Für die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die EMSA ist es entscheidend, dass die Agentur über ausreichende Human- und Finanzressourcen verfügt. Laut EU-Haushalt sind eine jährliche Mittelaufstockung um 22 Mio. EUR bis 2020 sowie die Einstellung von 17 Bediensteten auf Zeit für die EMSA vorgesehen. Der EWSA zweifelt daran, dass dies ausreicht. Obwohl die unmittelbar beteiligten Akteure wie die EMSA dies als ausreichend erachten, ist der Ausschuss der Ansicht, dass diese Mittel keinen Spielraum lassen, um auf Notsituationen zu reagieren, die sich sicherlich einmal ergeben werden. Seiner Meinung nach sollte eine finanzielle Reserve angelegt werden.

3.11. Der EWSA zeigt sich besorgt, dass es mit der derzeitigen Technik schwierig ist, kleine Gummi- oder Holzboote auszumachen, mit denen Migranten über das Meer gebracht werden. Satelliteninformationen sind nur zu bestimmten Zeiten, je nach Flugbahn der Satelliten verfügbar. Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann diesen Einschränkungen durch den Einsatz von RPAS (Drohnen) entgegengewirkt werden.

3.12. Angesichts des Ausmaßes des Flüchtlingsstroms betont der EWSA, dass es unter dem humanitären Aspekt und im Sinne eines effizienten Küstenschutzes von großer Bedeutung ist, alle Bewegungen auf dem Meer zu erfassen, damit Rettungsdienste rechtzeitig eingreifen können.

3.13. Der EWSA erachtet es daher als richtig, dass der EMSA unter den drei Agenturen eine führende Rolle für die Organisation von RPAS-Diensten (Drohnendiensten) zuerkannt wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA spricht sich für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den EU-Agenturen untereinander und mit den nationalen Küstenwachen aus. Eine bessere Zusammenarbeit muss zu einer effizienteren und kostengünstigeren Bewachung der EU-Seeaußengrenzen führen.

4.2. Angesichts des massiven Flüchtlingszustroms muss dies rasch verwirklicht werden. Der EWSA erachtet es als inakzeptabel, sich aus welchen Gründen auch immer mit den entsprechenden Maßnahmen Zeit zu lassen. Ganz im Gegenteil, alle Kommissionsvorschläge, also nicht nur der Vorschlag zur EMSA, sollten, allerdings so wie es der EWSA sich vorstellt, angenommen und unverzüglich umgesetzt werden.

4.3. Der EWSA stimmt der Ausweitung der Aufgaben der EMSA zu, da sie in den vergangenen Jahren bewiesen hat, dass sie für ein hohes Niveau an Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu sorgen vermag, und eine große Rolle im Kampf gegen Meeresverschmutzung durch Schiffe gespielt hat.

4.4. Diese Ausweitung der Aufgaben der EMSA muss eine bessere Verbreitung von Echtzeitdaten über die Seeverkehrsüberwachung zwischen den drei EU-Agenturen und den nationalen Küstenwachen bewirken sowie den Einsatz von RPAS (Drohnen) für die Überwachung der Seeaußengrenzen der EU, die Verfügbarkeit von Satelliteninformationen, bessere Kommunikationsdienste zur Unterstützung gemeinsamer Operationen auf See und eine größere Aufmerksamkeit für und höhere Investitionen in Aus- und Weiterbildung mit sich bringen.

4.5. Der EWSA fragt sich, warum die Europäische Kommission der Einstellung der kostenlosen Satelliten-AIS-Datendienste (SAT-AIS) der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) einen ganzen Absatz widmet, dabei aber nicht auf die Abschnitte im Finanzbogen zu dem Vorschlag verweist, in denen festgehalten ist, dass ab 2017 hierfür Mittel vorgesehen sind, während das Jahr 2016 über das Programm Copernicus abgedeckt werden soll. Der Ausschuss vertraut darauf, dass dies so eintreten wird.

Brüssel, den 16. März 2016.

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽¹⁾ ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 68.