

027021/EU XXIV.GP
Eingelangt am 26/02/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.2.2010
SEK(2010) 150

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)

{KOM(2010) 61endgültig}
{SEK(2010) 149}

Die Außengrenzagentur FRONTEX wurde 2004 errichtet und nahm 2005 ihre Tätigkeit auf.

Gemäß dem Haager Programm nahm die Kommission am 13. Februar 2008 eine Mitteilung über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX an (KOM(2008) 67 endgültig (nachstehend „Mitteilung“), der eine Folgenabschätzung beigelegt war.

Die vorliegende Folgenabschätzung stützt sich auf die mit der Mitteilung von 2008 vorgelegte Folgenabschätzung, die vom Verwaltungsrat gemäß Artikel 33 der FRONTEX-Verordnung in Auftrag gegebene externe Bewertung und die daraufhin formulierten Empfehlungen des Verwaltungsrats und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates.

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Agentur hat sich insofern als sehr nützlich erwiesen, als sie den Mitgliedstaaten einen Rahmen für die Zusammenarbeit im Falle besonderer Belastung bietet. Vor allem bei der operativen Solidarität bleibt **die operative Zusammenarbeit jedoch weiterhin ineffizient und unzureichend**. Außerdem nutzt die Agentur ihre Möglichkeiten nicht optimal, weil nur unklare oder ungenügende Rechtsvorschriften bestehen.

Die Schwachpunkte treten punktuell bei bestimmten Problemen auf, bei denen die Leistung der Agentur nicht den Erwartungen der Organe entsprochen oder sich der Rechtsrahmen als inadäquat erwiesen hat.

Bereitstellung ungenügender technischer Ausrüstung durch die Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind zwar bereit, eine große Zahl von Ausrüstungsgegenständen in CRATE anzugeben, doch letztlich wird nur ein sehr kleiner Teil wirklich zur Verfügung gestellt.

Zweitens stammen die bereitgestellten Schiffe nicht aus anderen Mitgliedstaaten, sondern aus dem Einsatzstaat selbst.

Aufgrund der Schätzungen für die Zukunft, bei denen Haushaltszwänge außer Acht gelassen wurden, ist schließlich festzustellen, dass die gegenwärtig verfügbare Ausrüstung nicht annähernd den Bedarf deckt.

Bereitstellung unzureichenden Personals für gemeinsame Aktionen durch die Mitgliedstaaten; Fehlen einheitlicher Standards

Worin genau die Kompetenzen der Agentur für die Organisation von „FRONTEX-Unterstützungsteams“ bestehen, bleibt unklar, da die geltende Rechtsgrundlage dazu keine Angaben enthält.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Agentur die Mitgliedstaaten ad hoc um die Bereitstellung von Grenzschutzbeamten für jede einzelne Operation ersuchen muss.

Ineffizienz von Koordinierung und Follow-up gemeinsamer Aktionen

Die Verordnung enthält keine Vorschriften über die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von FRONTEX-Operationen.

Ungenügende und ineffiziente Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Aufgrund ihrer Arbeitsvereinbarungen ist die Agentur nicht imstande, Drittstaaten proaktiv zu unterstützen.

Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten

Wie in der Evaluierung festgestellt wird, könnte die von der Agentur durchgeführte Risikoanalyse wesentlich aussagekräftiger sein, wenn die Agentur bestimmte Arten von

personenbezogenen Daten erheben und verarbeiten könnte; die Agentur könnte den Mitgliedstaaten dann eine effektivere operative Unterstützung bieten.

Rückführung

In diesem Bereich gilt es zunächst, die Rechtsgrundlage den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Während in der Rechtsgrundlage lediglich von der „Unterstützung“ der Mitgliedstaaten durch die Agentur die Rede ist, hat diese bereits eine „Koordinierungsaufgabe“ übernommen.

Die Mitgliedstaaten sind sehr auf die Unterstützung der Agentur angewiesen.

Fehlende Nutzung der Erfahrung und Sachkenntnis der Agentur für die Evaluierung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzverwaltung

Einerseits gestaltet sich die Risikoanalyse der Agentur unzureichend, soweit sie die Bewertung der Kapazität der mitgliedstaatlichen Grenzverwaltungssysteme zur Bewältigung von Bedrohungen betrifft.

Andererseits besitzt die Agentur kein Mandat zur Evaluierung von Mängeln oder zur Reaktion auf Mängel bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, u. a. im Bereich der Grundrechte.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Alle Teilloptionen berücksichtigen folgende Prinzipien und Grenzen der derzeitigen Rechtsgrundlage und entsprechen den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

- Für die Grenzverwaltung sind die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Den Mitgliedstaaten obliegt die Kontrolle ihres Teils der Außengrenze des Schengen-Raums.
- FRONTEX kann ohne die Zustimmung eines Mitgliedstaats nicht auf dessen Gebiet oder an dessen Grenze Aktivitäten durchsetzen.
- In einem anderen Mitgliedstaat tätige Grenzschutzbeamte müssen die Anweisungen der Behörden dieses Mitgliedstaats befolgen.
- Entscheidungen über die Verweigerung der Einreise können nur die Grenzschutzbeamten des Mitgliedstaats treffen, in dessen Gebiet der Betreffende einzureisen sucht. Entscheidungen über Rückführungen können nur von einer staatlichen Behörde eines Mitgliedstaats getroffen werden. FRONTEX kann nicht der alleinige eingetragene Eigentümer („Flaggenstaat“) von Ausrüstungsgegenständen wie Schiffen oder Flugzeugen sein, noch (aus seinem eigenen Personal) die Besatzung für solche Geräte stellen.

2. ZIELE

Allgemeine Ziele (siehe Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004)

Besondere Ziele (siehe Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004)

Operative Ziele

- Verfügbarkeit der technischen Ausrüstung für gemeinsame Aktionen sicherstellen
- Verfügbarkeit qualifizierter Grenzschutzbeamter für gemeinsame Aktionen sicherstellen
- Effiziente Koordinierung, Umsetzung und Evaluierung gemeinsamer Aktionen sicherstellen

- Effiziente Zusammenarbeit von FRONTEX und Drittstaaten bei der Grenzverwaltung sicherstellen
- Risikoanalyse von FRONTEX durch Zugang zu neuen Datenquellen verbessern
- Effizienz gemeinsamer Rückführungsaktionen verbessern
- Bewertung der Leistung der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzschutzverwaltung verbessern.

3. BESCHREIBUNG VON TEILOPTIONEN UND ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Folgende „Bausteine“ entsprechen jeweils einem operativen Ziel; für jeden Baustein werden mindestens zwei politische Teilloptionen als Alternativen bewertet.

3.1. Überarbeitung der Bestimmungen zur Nutzung der technischen Ausrüstung bei gemeinsamen Aktionen, einschließlich der Mechanismen für den Beitrag solcher Ausrüstungen durch die Mitgliedstaaten

Teilloption 1: Bestand an technischer Ausrüstung mit Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten zur Ausrüstung

Teilloption 2: Erwerb oder Leasen der Ausrüstung durch FRONTEX

Teilloption 3: Kombination der Teilloptionen 1 und 2

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Wegen zu vieler Unwägbarkeiten ist es praktisch unmöglich, ein Kostenszenarium zu entwerfen; außerdem ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Zahl der verfügbaren Ausrüstungen aus administrativen und operativen Gründen nur schrittweise herbeigeführt werden kann. Als Hypothese wären für drei zusätzliche Patrouillenboote und drei zusätzliche Flugzeuge, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt würden, insgesamt rund sechs Mio. EUR zu veranschlagen.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Eine größere Zahl verfügbarer Ausrüstungen ist für den Aspekt der Grundrechte ohne Belang.

Gegenüberstellung der Teilloptionen

Die Teilloption 3 wird bevorzugt. Somit sollte ein verbindliches Verfahren für die Beiträge der Mitgliedstaaten eingeführt werden, um jedes Jahr die Verfügbarkeit eines Mindestkontingents an Ausrüstung zu gewährleisten. Parallel dazu sollte FRONTEX ermöglicht werden, eine eigene Ausrüstung zu erwerben oder zu leasen.

3.2. Verbesserung der Verfügbarkeit von Grenzschutzbeamten bei gemeinsamen Aktionen

Teilloption 1: Einrichtung von „FRONTEX-Unterstützungsteams“, die an gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten teilnehmen; Grundlage ist ein verbindliches Verfahren für die Mitgliedstaaten, die für diese Teams Beamte abstellen, so dass ein Pool von Humanressourcen gebildet wird, auf den die Agentur zurückgreift.

Teilloption 2: Senkung der Schwelle für die Bereitstellung von RABIT-Teams. Dies würde den Einsatz der derzeitigen RABIT-Teams zwecks Verstärkung gemeinsamer Aktionen ermöglichen.

Teiloption 3: Planung der schrittweisen Schaffung eines Pools von Grenzschutzbeamten, welche die Mitgliedstaaten für eine begrenzte Dauer von sechs Monaten an FRONTEX abordnen.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Die Kosten wären im Fall der beiden ersten Teiloptionen nicht anders als beim Status quo.

Bei der dritten Teiloption betragen die Kosten für einen zu FRONTEX abgeordneten nationalen Experten 4 127 EUR pro Monat. Für Beamte, die von den Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Aktionen entsandt werden, betragen die Kosten 180 EUR täglich (rd. 3 960 EUR pro Monat). Der Unterschied ist also minimal.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Eine größere Verfügbarkeit von Ausrüstungen hat keine Auswirkungen auf die Grundrechte. Allerdings bestünde ein größeres Risiko, dass ein EU-Gremium und dessen Personal häufiger mit Situationen konfrontiert werden, in denen es zu Grundrechtsverletzungen kommen kann.

Gegenüberstellung der Teiloptionen

Die zweite Teiloption hat den Nachteil, dass für die EU kein echtes Verfahren für den Soforteinsatz vorgesehen wird. Diese Teiloption sollte daher ausgeschlossen werden.

Die Teiloptionen 1 und 3 müssen kombiniert werden: Einrichtung eines Pools von Humanressourcen, bestehend aus Beamten der Mitgliedstaaten, die für gemeinsame Aktionen abgestellt werden, sowie aus Beamten, die auf kurzfristiger Basis bei der Agentur beschäftigt werden.

3.3. Überarbeitung der Rolle der Agentur bei der Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung von Operationen, einschließlich hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten

Teiloption 1: Der Agentur wird die alleinige Leitung bei der Durchführung von gemeinsamen Aktionen und bei der Erstellung des Einsatzplans sowie das alleinige Recht zur Einleitung der Aktionen übertragen.

Teiloption 2: Die Agentur wird an der Leitung bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion beteiligt, die sie gemeinsam mit dem Einsatzstaat wahrnimmt. FRONTEX obliegt die Erstellung des Einsatzplans vorbehaltlich der endgültigen Zustimmung des Einsatzmitgliedstaats.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Diese Änderungen bringen eine Klärung der derzeitigen unterschiedlichen Vorgehensweisen der Agentur und der zuständigen Behörden und verringern die Unterschiede. Die Optimierung der Arbeitsweise dürfte keine zusätzlichen Kosten verursachen.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Das Risiko, dass ein EU-Gremium und dessen Personal häufiger mit Situationen möglicher Grundrechtsverletzungen konfrontiert sind, würde sich insofern erhöhen, als die Agentur stärker als derzeit an konkreten Operationen mitwirken würde und gegebenenfalls an der Leitung beteiligt sein könnte.

Bei der Teiloption 1 wäre die Agentur in größerem Maße zur Achtung der Grundrechte verpflichtet als bisher, weil diese Verpflichtung augenblicklich im Wesentlichen die nationalen Behörden bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts betrifft.

Die vorstehend beschriebene Wirkung würde bei der Teilloption 2 weniger zum Tragen kommen, da vermutlich ein klarerer Rechtsrahmen für befristet an FRONTEX abgeordnete Grenzschutzbeamte aufgestellt wird.

Gegenüberstellung der Optionen

Die bevorzugte Teilloption besteht darin, die Agentur an der Leitung zu beteiligen und dafür klare Bedingungen für die Aufgabenteilung und die jeweiligen Verantwortlichkeiten vorzugeben. Diese Teilloption beinhaltet detaillierte Bestimmungen für die operativen Aspekte und die Evaluierung von Operationen, einschließlich der Berichterstattung über Zwischenfälle.

3.4. Ausweitung des Mandats der Agentur im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Grenzverwaltung

Teilloption 1: FRONTEX ermöglichen, Projekte zur technischen Unterstützung in Drittstaaten durchzuführen und dazu FRONTEX-Mittel oder ein EU-Finanzprogramm für den Außenbereich zu nutzen.

Teilloption 2: FRONTEX ermöglichen, Verbindungsbeamte in Drittstaaten zu entsenden.

Teilloption 3: FRONTEX beauftragen, an der Grenze zwischen Drittstaaten Grenzkontrollmissionen durchzuführen.

Hat diese Option Auswirkungen auf Drittländer/externe Partner?

Alle Teilloptionen werden Auswirkungen auf die Beziehungen zu Drittstaaten haben. Die günstigste Auswirkung wird sein, dass die EU im Rahmen einer insgesamt gestärkten migrationspolitischen Zusammenarbeit EU/Drittstaaten über größere Kapazitäten für die Unterstützung zugunsten dieser Drittländer verfügen wird.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Die Anzahl der Projekte wäre begrenzt und würde auf vorrangige Länder konzentriert. FRONTEX würde voraussichtlich ein bis zwei Projekte pro Jahr mit einem Volumen von höchstens zwei Millionen EUR je Projekt durchführen. Eine schrittweise Entsendung von maximal fünf Verbindungsbeamten könnte in Betracht gezogen werden; dies würde begrenzte Kosten verursachen. Die Kosten für die dritte Teilloption wären erheblich. Zum Vergleich: Die Kosten der EUBAM-Mission von 2005 bis 2009 betragen rund 44 Mio. EUR.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Drittländern sollte keine technische Unterstützung im Zusammenhang mit Operationen angeboten werden, bei denen es zur Verletzung von Grundrechten kommen könnte.

Bei der zweiten Teilloption ist dafür zu sorgen, dass bei der Erhebung von Daten über Migrationsströme ethnisches Profiling vermieden wird.

Bei der dritten Teilloption ergibt sich der Rechtsrahmen zum Teil aus den in Rede stehenden Drittstaaten; diese Operationen müssten in einem Rahmen stattfinden, in dem die Grundrechte voll und ganz geachtet werden.

Gegenüberstellung der Teiloptionen

Die bevorzugte Option besteht eindeutig in der Durchführung der Projekte für technische Unterstützung und der Entsendung eigener Verbindungsbeamter in Drittstaaten.

Die Übernahme von Grenzkontrollmissionen an den Grenzen zwischen Drittstaaten hätte beträchtliche finanzielle Auswirkungen und gäbe Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Grundrechte. Diese Teiloption sollte daher ausgeschlossen werden.

3.5. Beauftragung der Agentur, personenbezogene Daten zu erheben und zu verarbeiten

Teiloption 1: Der Agentur ermöglichen, alle im Rahmen von gemeinsamen Aktionen erhobenen personenbezogenen Daten zu verarbeiten, zu speichern, zu sammeln und weiterzuleiten (auch an Drittstaaten) und sie für die Zwecke der Risikoanalyse und der operativen Koordination zu nutzen.

Teiloption 2: Der Agentur ermöglichen, personenbezogene Daten für die Zwecke der Risikoanalyse zu erheben, zu verarbeiten und zu speichern sowie zur Sicherheit an den EU-Außengrenzen beizutragen.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Die Kosten für diese beiden Optionen dürften unerheblich sein.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Möglicherweise wesentliche Auswirkungen, die durch eine strenge Datenschutzregelung begrenzt werden müssten.

Gegenüberstellung der Optionen

Teiloption 2 ist verhältnismäßig und hat eindeutig eine positive Auswirkung auf das operative Ziel. Die Auswirkungen der Teiloption 1 sind nur wenig größer als die der Teiloption 2, doch stellen sich wichtige Fragen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit. Deshalb sollte nur die Teiloption 2 beibehalten werden.

3.6. Überarbeitung des Auftrags der Agentur im Zusammenhang mit Rückführungsaktionen

Teiloption 1: FRONTEX an einer Koordinierungsrolle beteiligen, die die Agentur mit dem Mitgliedstaat, der die Leitung innehat, teilen würde

Teiloption 2: FRONTEX übernimmt von dem Mitgliedstaat, der die Leitung innehat, die Verantwortung und den Großteil der organisatorischen Aufgaben für die gesamte gemeinsame Rückführungsaktion.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Die entstehenden Kosten sind bereits durch den FRONTEX-Etat abgedeckt. Inwieweit die Zahl der Operationen infolge der gestärkten Rolle von FRONTEX zunehmen würde, lässt sich nicht vorhersagen, da sich die Vorbedingungen nicht ändern.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Keine Auswirkungen, soweit die vorstehend beschriebenen Beschränkungen der der Agentur zuerkannten Befugnisse eingehalten werden.

Gegenüberstellung der Optionen

Von der zweiten Teilloption sind gewisse zusätzliche positive Wirkungen zu erwarten, die angesichts der Bedeutung der negativen Auswirkungen jedoch eher theoretischer Natur sind. Die bevorzugte Option besteht eindeutig darin, eine Koordinierungsrolle für die Agentur vorzusehen, ohne jedoch die Verantwortung und die größte Belastung von dem Mitgliedstaat, der die Leitung innehat, auf die Agentur zu verlagern.

3.7. Beauftragung der Agentur mit der Evaluierung der Leistung der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzverwaltung

Teilloption 1: FRONTEX wird beauftragt, Inspektionen in den Mitgliedstaaten durchzuführen und deren Kapazität, Bedrohungen und Belastungen an den Außengrenzen entgegenzuwirken, zu evaluieren; dabei soll sie vor allem deren Kapazität in Bezug auf nationale Strukturen, Ausrüstung und Ressourcen berücksichtigen.

Teilloption 2: FRONTEX wird eine klare Rolle übertragen, die die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten während gemeinsamer Aktionen betrifft, d. h. FRONTEX würde diesbezüglich die Beobachtung und Berichterstattung übertragen.

Können die betreffenden Kosten teilweise aus dem FRONTEX-Etat finanziert werden (bzw. in Zukunft finanziert werden), und wie hoch sind sie?

Die erste Teilloption würde bestimmte Personalkosten bewirken, die zweite Teilloption hätte keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

Welche Auswirkungen sind in Bezug auf die Grundrechte zu erwarten?

Keine direkten Auswirkungen, wobei, was die zweite Teilloption angeht, nochmals darauf hingewiesen wird, dass die Mitgliedstaaten zur unbedingten Einhaltung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet sind.

Gegenüberstellung der Optionen

Bei der zweiten Teilloption heben die negativen Auswirkung ganz klar die positiven Auswirkungen auf; dagegen gibt es bei der ersten Teilloption eindeutig positive Auswirkungen hinsichtlich der wesentlichen Ziele von FRONTEX, d. h. Koordinierung von Operationen und Durchführung von Risikoanalysen. Voraussetzung ist, dass der konkrete Zweck ganz genau bestimmt wird.

4. ÜBERBLICK ÜBER DIE POLITISCHEN OPTIONEN

Die bevorzugte Option besteht darin, dass in die FRONTEX-Verordnung neue Bestimmungen zu folgenden Aspekten aufgenommen werden:

- (1) Ein überarbeiteter Mechanismus, der Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zur Ausrüstung und den schrittweisen Erwerb/das schrittweise Leasen der eigenen Ausrüstung durch Frontex auf der Grundlage weiterer Bedarfs- und Kostenanalysen vorsieht
- (2) ein überarbeiteter Mechanismus, der Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zu den personellen Ressourcen und einen Pool aus Grenzschutzbeamten vorsieht, die als nationale Experten für einen befristeten Zeitraum von den Mitgliedstaaten an FRONTEX abgeordnet werden
- (3) Beteiligung der Agentur an der Leitung bei der Umsetzung gemeinsamer Aktionen mit detaillierten Anweisungen für den Einsatzplan, die Evaluierung und die Berichterstattung über Zwischenfälle

- (4) Möglichkeit der Finanzierung und Umsetzung von Projekten zur technischen Unterstützung in Drittstaaten durch FRONTEX und Einsatz von Verbindungsbeamten in Drittstaaten
- (5) begrenzter Auftrag an FRONTEX, personenbezogene Daten im Zusammenhang mit der Beihilfe zur illegalen Einwanderung zu verarbeiten
- (6) Koordinierungsaufgaben für FRONTEX bei der Durchführung gemeinsamer Rückführungsaktionen
- (7) Mandat für FRONTEX zur Analyse der operativen Risiken und der Erfordernisse in den Mitgliedstaaten.
