



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. März 2023
(OR. en)

7426/23

JAI 316
FRONT 86
MIGR 97
IXIM 54
SCH-EVAL 59
FREMP 75
COMIX 130

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. März 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 146 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument [COM\(2023\) 146 final](#).

Anl.: [COM\(2023\) 146 final](#)



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 14.3.2023
COM(2023) 146 final

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

**zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische
Grenzmanagement**

Der Europäische Rat wies auf seiner außerordentlichen Tagung vom 9. Februar 2023 darauf hin, wie wichtig eine wirksame Kontrolle der Land- und Seeaußengrenzen der EU als Teil eines umfassenden Migrationskonzepts ist. In diesem Zusammenhang forderte er die Europäische Kommission auf, die Strategie für ein integriertes europäisches Grenzmanagement rasch fertigzustellen.

Mit dieser Mitteilung zur Festlegung der ersten mehrjährigen strategischen Politik („strategische Politik für ein integriertes europäisches Grenzmanagement“) kommt die Kommission dieser Aufforderung nach. Die Mitteilung dient als politischer Handlungsrahmen und Orientierung für die Umsetzung eines effektiven integrierten europäischen Grenzmanagements¹ für den Zeitraum 2023 bis 2027.

Die politischen Prioritäten und strategischen Leitlinien für die 15 Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements in Anhang I bauen auf dem Strategiepapier vom 24. Mai 2022² auf, das den ersten fünfjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement einleitete und das den Beiträgen von Interessengruppen aus dem Konsultationsverfahren Rechnung trägt. Insbesondere der interinstitutionelle Austausch führte zu wertvollen Beiträgen seitens des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)³ und im Rahmen der Schlussfolgerungen des Rates⁴, die in diese Mitteilung und ihre Anhänge eingeflossen sind. Das Ergebnis ist daher eine gemeinsame europäische Vision für das integrierte europäische Grenzmanagement der nächsten fünf Jahre.

Auf der Grundlage der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache⁵ ist die vorliegende Strategie für ein integriertes europäisches Grenzmanagement ein Steuerungsinstrument für die Arbeit der für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten⁶ sowie der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (die „Agentur“ oder „Frontex“), die zusammen die Europäische Grenz- und Küstenwache bilden. Auf operativer Ebene bildet diese Strategie den gemeinsamen Rahmen, der die tägliche Arbeit von über 120 000 Beamtinnen und Beamten der Europäischen Grenz- und Küstenwache in den nationalen Behörden und von Frontex lenkt und somit für ein wirksames und effizientes integriertes Grenzmanagement sorgt.

¹ Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

² Strategiepapier zur Entwicklung einer mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/1896 (COM(2022) 303 final).

³ Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2023 (IPOL-COM-LIBE D(2023) 1361).

⁴ Schlussfolgerungen des Rates zum mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement vom 14. Oktober 2022 (13585/22).

⁵ Siehe Fußnote 1.

⁶ Einschließlich der Küstenwachen, soweit diese mit Aufgaben der Grenzkontrolle betraut sind, und der für Rückkehr zuständigen nationalen Behörden (Artikel 4 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache).

STRATEGISCHER KONTEXT

In der strategischen Risikoanalyse⁷ von Frontex wird eine Reihe von Trends aufgezeigt, die sich auf das Umfeld des integrierten europäischen Grenzmanagements auswirken. Dazu gehören sowohl Megatrends wie die sich verstärkende weltweite Ungleichheit, der Klimawandel, das demografische Wachstum und zukünftige Pandemien als auch kurzfristigere geopolitische und operative Gegebenheiten. Diese Herausforderungen dürften sich erheblich auf die Migrationssteuerung und Rückführungen auswirken sowie auf die Art und Weise, wie die Außengrenzen der EU geschützt werden müssen, wobei unterschiedliche Arten von Grenzen (Land, See und Luft) unterschiedliche Maßnahmen erfordern und die Grenzabschnitte je nach Größe, aber auch Richtung der Migrationsströme in unterschiedlicher Weise davon betroffen sein werden.

Die jüngsten geopolitischen Ereignisse haben massive Auswirkungen auf die EU-Außengrenzen und werden dies auch weiterhin haben. Im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt sich das feindliche geopolitische Umfeld an Europas östlichen Grenzen. Neben ihrer traditionellen Aufgabe der Grenzkontrolle und der Grenzüberwachung spielen die Grenzschutzbeamten der Europäischen Grenz- und Küstenwache eine wesentliche Rolle bei der Erleichterung des Grenzübertritts von Menschen, die vor dem russischen Angriffskrieg fliehen, und schützen gleichzeitig die Integrität und die Sicherheit der EU-Außengrenzen.

Ein weiteres neues Phänomen, mit dem die EU konfrontiert ist, ist die Instrumentalisierung von Migration zu politischen Zwecken – ein neuer Trend, der herkömmliche Ansätze des Außengrenzenmanagements vor Herausforderungen stellt und auch in Zukunft neue Herausforderungen mit sich bringen kann. Neben der bewussten Instrumentalisierung durch staatliche Akteure ist die Lage an den Land- und Seeaußengrenzen ebenso durch die fortgesetzten Aktivitäten gut organisierter krimineller Netzwerke geprägt, die an Fähigkeiten und Raffinesse gewonnen haben und ein effektives Außengrenzenmanagement zusätzlich erschweren.

Die Rückkehrpolitik der EU erfordert ebenfalls kontinuierliche Maßnahmen, sowohl nach innen als auch nach außen. Ihre Wirksamkeit und Effizienz werden durch eine mangelnde Absprache zwischen den Behörden innerhalb der Europäischen Union sowie durch eine begrenzte Kooperation von Drittstaaten beeinträchtigt. Eurostat zufolge wurden von den 340 515 im Jahr 2021 ergangenen Rückkehrentscheidungen nur 21 % auch tatsächlich vollstreckt. Zudem sind nur fünf Mitgliedstaaten für 80 % der von Frontex unterstützten Rückführungen verantwortlich. Diese begrenzte Wirksamkeit untergräbt auf lange Sicht die Unterstützung und das Vertrauen der europäischen Bürgerinnen und Bürger in die Integrität des europäischen Migrations- und Grenzmanagementsystems.

Die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen werden von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren weltweit regelmäßig in Frage gestellt. Dies

⁷ <https://prd.frontex.europa.eu/document/strategic-risk-analysis-2022/>

erzeugt langfristig Druck auf das globale Sicherheitssystem. Vor diesem Hintergrund muss die EU ihr Engagement für ein effizientes und sicheres Außengrenzenmanagement unter uneingeschränkter Achtung des Unions- und des Völkerrechts, einschließlich der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte, fortsetzen.

Die Europäische Union muss für Fachkräfte, Unternehmen und Touristen attraktiv bleiben, die zum dauerhaften Wachstum und Wohlstand der EU beitragen. Im Umfeld eines zunehmenden wirtschaftlichen Wettbewerbs müssen die Außengrenzen und die entsprechende IT-Infrastruktur weiter ausgebaut werden, um die Reisen von Millionen Bona-Fide-Reisenden zu erleichtern, mögliche Sicherheitsrisiken gleichzeitig aufdecken zu können und so auf lange Sicht einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Sicherheit Europas zu leisten.

Die zunehmende Komplexität des integrierten Grenzmanagements birgt schließlich auf operationeller Ebene das Risiko für ein fragmentiertes und unkoordiniertes Konzept mit zu vielen Akteuren und Überschneidungen sowie Schlupflöchern, die von kriminellen Netzwerken ausgenutzt werden können. Um dies zu vermeiden und die Möglichkeiten zu nutzen, die sich durch die immer zahlreicheren Systeme und Akteure in diesem Bereich bieten, ist eine Abstimmung aller Akteure im Rahmen des integrierten europäischen Grenzmanagements erforderlich.

INTEGRIERTES EUROPÄISCHES GRENZMANAGEMENT – EINE MEHRJÄHRIGE STRATEGISCHE POLITIK

Diese strategischen Herausforderungen bedürfen einer strategischen Antwort der EU. Das integrierte europäische Grenzmanagement ist das geeignete Instrument, um ein wirksames Management der Außengrenzen sicherzustellen und Synergien zwischen der EU-Ebene und den einzelstaatlichen Ebenen zu schaffen.

Dabei werden unterschiedliche **Ziele** gleichzeitig verfolgt: Erleichterung legaler Grenzübertritte und Erhöhung der Wirksamkeit der Rückkehrpolitik der Union; Sicherstellung einer effektiven Verhinderung unbefugter Grenzübertritte an den Außengrenzen; Verhinderung und Aufdeckung schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension wie Schleusung von Migranten, Terrorismus sowie Menschen-, Waffen- und Drogenhandel; eine effektive Zusammenarbeit mit Drittländern; Sicherstellung einer raschen Registrierung und Versorgung von Personen, die internationalen Schutz benötigen bzw. beantragen. Das integrierte europäische Grenzmanagement muss also unter vollständiger Wahrung der Grundrechte und der Freizügigkeit der Personen zu einem hohen Maß an innerer Sicherheit in der Union beitragen.

Grundsätze des integrierten europäischen Grenzmanagements

Diese Ziele spiegeln sich in einer Reihe von **Grundsätzen** wider, die sich aus der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache ergeben und die *politischen Prioritäten und strategischen Leitlinien* in Anhang I zu dieser Mitteilung unterstützen.

Erstens fällt die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements in *die gemeinsame Verantwortung* der für Grenzmanagement und Rückkehr zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten sowie von Frontex, die gemeinsam die Europäische Grenz- und Küstenwache bilden. Die nationalen Grenzmanagementbehörden tragen nach wie vor die Hauptverantwortung für ihre jeweiligen Außengrenzabschnitte, während die Mitglieder der europäischen Grenz- und Küstenwache *eine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch* innerhalb der Gemeinschaft der Europäischen Grenz- und Küstenwache haben.

Zweitens basiert das integrierte europäische Grenzmanagement auf einem *Vierstufenmodell der Zugangskontrolle*⁸, das Maßnahmen in Drittstaaten, Maßnahmen in Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten, Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen sowie Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums und im Bereich Rückkehr umfasst. Frontex und die Mitgliedstaaten sollten auf allen Ebenen auf der Grundlage von Risikoanalysen Maßnahmen ergreifen und anpassen.

Drittens ist eine *umfassende, echtzeitnahe Lageerfassung* für die richtige und rechtzeitige Reaktion der Europäischen Grenz- und Küstenwache auf neu auftretende Bedrohungen unabdingbar. Dazu ist ein umfassendes europäisches Lagebild erforderlich, das auf EU-Ebene von Frontex und auf einzelstaatlicher Ebene von den Mitgliedstaaten erstellt und fortlaufend aktualisiert wird. EUROSUR als wichtigste Grundlage für die Veranschaulichung der Lage an den EU-Außengrenzen sollte wirksam umgesetzt werden, und es sollten neue professionelle Anwendungen im Einklang mit gemeinsamen Standards für das Informationsmanagement gemeinsam von Frontex, den Mitgliedstaaten und der Kommission entwickelt werden⁹.

Viertens basiert die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements auf der *ständigen Bereitschaft zur Reaktion auf neu auftretende Bedrohungen* und der Bereitstellung der erforderlichen Instrumente zur Reaktion auf solche Bedrohungen an den Außengrenzen. Für ein erfolgreiches Funktionieren der Europäischen Grenz- und Küstenwache braucht es ein *bewährtes System der Koordination, Kommunikation und integrierten Planung* zwischen Frontex und den nationalen Behörden, die für das integrierte Grenzmanagement zuständig sind. Der *stellenübergreifende Ansatz* in dieser Mitteilung umfasst daher strategische Leitlinien für eine effiziente Abstimmung zwischen Grenzmanagementbehörden und anderen zuständigen Behörden an den Außengrenzen wie Zollbehörden, damit diese den Strom an Personen und Waren an den Außengrenzen steuern können.

⁸ Erwägungsgrund 11 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

⁹ Die technischen Normen für den Informationsaustausch erleichtern die Verbindung unterschiedlicher Kommunikationsnetze und die Entwicklung von Schnittstellen zwischen den Informationsaustauschsystemen der Agentur und der Mitgliedstaaten. Auf diese Weise werden Möglichkeiten zur Übertragung von Lagebildern innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie, im Falle einer operativen Zusammenarbeit, an Drittstaaten und zur Meldung der Position der eigenen Mittel der Agentur innerhalb des europäischen Lagebilds dank der Nutzung des Satellitennavigationssystems Galileo erweitert. Die Mitglieder und die Agentur werden echtzeitnahe Daten zur Verfügung haben und Migrationsströme besser prognostizieren können.

Und zu guter Letzt erfordert das integrierte europäische Grenzmanagement einen hohen Grad an Spezialisierung und Professionalität. Die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte eine *gemeinsame Arbeitskultur der Grenzschutzbeamten und ein hohes Maß an Professionalität* mit hohen ethischen Werten und hoher Integrität aufbauen. Außerdem sollten Schulungen konzipiert werden, um die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte bei allen Grenzmanagementtätigkeiten über allgemeine Schulungsprogramme und spezielle Kurse sicherzustellen.

Von den Grundsätzen zur Praxis: die Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements

In dieser Mitteilung werden auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, der Schlussfolgerungen des Rates und des wertvollen Beitrags des Europäischen Parlaments im Anschluss an das Strategiepapier der Kommission folgende zentralen Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements skizziert:

Grenzkontrolle

Die Kontrolle der Außengrenzen durch die Überwachung der Land- und Seegrenzen sowie Kontrollen an den Grenzübergangsstellen bilden die zentrale Komponente des integrierten europäischen Grenzmanagements. Hierfür sind strategische und organisatorische Maßnahmen erforderlich, um die Steuerung der Migration und die Krisenvorsorge zu verbessern und zur internen Sicherheit der EU beizutragen. Die Europäische Grenz- und Küstenwache, in der die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit Frontex zusammenarbeiten, ist das zentrale Instrument zur Erreichung dieses Ziels. Dazu bedarf es einer engen und reibungslosen Zusammenarbeit aller involvierten Akteure.

Für die Grenzüberwachung sind wirksame operative Maßnahmen der für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, eine erweiterte Präsenz der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache im Grenzvorbereich sowie stärkere Grenzschutzfähigkeiten und -infrastruktur, Überwachungsmittel, einschließlich zur Luftüberwachung, und Ausrüstung erforderlich. Die Grenzüberwachung muss sich auf kohärente und umfassende nationale und europäische Lagebilder, eine wirksame Umsetzung von EUROSUR und solide Risikoanalysen stützen. Wo Migranten instrumentalisiert werden, bedarf es an den betroffenen Grenzabschnitten einer erhöhten Aufmerksamkeit und verstärkter Anstrengungen seitens der betroffenen Mitgliedstaaten. Hierbei sind die geltenden Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes¹⁰ einzuhalten.

¹⁰ Siehe Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

Was die Grenzkontrollen anbelangt, so sollen mit dem jüngsten Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes eine Definition des Begriffs der „Instrumentalisierung von Migranten“ sowie klare Vorschriften für Maßnahmen im Falle einer Instrumentalisierung eingeführt werden. Mit dem Vorschlag für eine Screening-Verordnung¹¹ soll ein besserer Überblick darüber, wer in das nationale Hoheitsgebiet einreist, ermöglicht werden. Ferner sollen Grenzkontrollen besser mit Rückkehr- und Asylverfahren verknüpft werden. Außerdem sollte die zügige Abfertigung von Bona-Fide-Reisenden sowohl in der Sicherheits- als auch in der Notfallplanung ein vorrangiges Anliegen sein.

Die EU-Informationssysteme für das Management der Außengrenzen (SIS, EES, Visa-Informationssystem (VIS) und Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)) und ihre Interoperabilität werden diesbezüglich zügige und sichere Abfertigungen an den Grenzübergangsstellen sicherstellen und nicht nur mehr Informationen, sondern auch eine angemessene Gestaltung und Ausstattung von Grenzübergangsstellen, eine Harmonisierung von Grenzverfahren sowie eine größere Wirksamkeit gewährleisten.

Ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem

Wie das Außengrenzenmanagement beruht auch die Rückkehrpolitik der EU auf der engen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Als operativer Arm eines solchen Systems verfügt Frontex über das entsprechende Mandat und die notwendigen Instrumente.

Das übergeordnete Ziel ist es, die Zahl der tatsächlichen Rückführungen zu erhöhen. Dazu müssen die Mitgliedstaaten die über die Agentur zur Verfügung stehende Unterstützung in allen Phasen des Rückkehrprozesses anfordern und nutzen. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit der Unterstützung von Rückkehraktionen durch Frontex; die Unterstützung durch Frontex bei der Digitalisierung nationaler Rückkehrfallmanagementsysteme auf der Grundlage des von Frontex entwickelten Systems; die Unterstützung bei Schulungen und die Entsendung von Frontex-Rückkehrexperten sowie die Beteiligung an den gemeinsamen Wiedereingliederungsdiensten von Frontex.

Die Mitgliedstaaten sollten diesbezüglich sicherstellen, dass in ihren nationalen Strategien für das integrierte europäische Grenzmanagement im Detail festgelegt wird, wie diese Zusammenarbeit in der Praxis umzusetzen ist. Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten die neuen, ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, z. B. die neue Funktion des Schengener Informationssystems, wonach bezüglich Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, Ausschreibungen zu erstellen sind.

In dem Strategiepapier „**Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr**“ der Kommission vom 24. Januar 2023¹² werden im Hinblick auf das Ziel einer Erhöhung der Zahl der effektiven Rückführungen konkrete Bereiche und Maßnahmen für die Erleichterung eines nahtlosen, vernetzten Rückkehrprozesses genannt. Die operative Strategie

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 final).

¹² Strategiepapier „Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr“ vom 24. Januar 2023 (COM(2023) 45 final).

ist vom hochrangigen Netz für Rückkehrfragen zügig auszuarbeiten. Ihre Umsetzung wird vom Rückkehrkoordinator und dem hochrangigen Netz koordiniert.

Die Empfehlung der Kommission zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und einer Beschleunigung des Rückkehrverfahrens¹³, die zeitgleich mit dieser Mitteilung vorgelegt wird, ist ein wichtiger Schritt hin zu einem gemeinsamen EU-Rückkehrsystem. Damit sollen eine größere Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten bei der Migrationssteuerung erreicht sowie Rückführungen erleichtert und beschleunigt werden.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Im Rahmen des integrierten europäischen Grenzmanagements müssen die Mitgliedstaaten und die Agentur ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten intensivieren und die operativen Kapazitäten und Kooperationsfähigkeiten von Drittstaaten in den Bereichen der Grenzkontrolle, der Risikoanalyse sowie der Rückkehr und Rückübernahme mit aufbauen.

Hier bildet der Abschluss von Status- und Arbeitsvereinbarungen, die eine Zusammenarbeit von Frontex mit Drittstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht ermöglichen, einen wichtigen Beitrag zu einem wirksamen integrierten europäischen Grenzmanagement. Dank Statusvereinbarungen können Frontex-Grenzschutzbeamte Hand in Hand mit den Grenzschützern aus Drittstaaten zusammenarbeiten und somit einen Beitrag zur Verhinderung irregulärer Migration und zur Bekämpfung von Schleusertum und kriminellen Aktivitäten leisten.

Die Europäische Kommission hat in weniger als 12 Monaten vier Statusvereinbarungen¹⁴ ausgehandelt, die den operativen Einsatz von Grenzmanagementteams von Frontex in Drittstaaten ermöglichen. Sie hat vom Rat das Mandat erhalten, ähnliche Vereinbarungen mit vier weiteren Ländern auszuhandeln.

Seit der Annahme der Standardvereinbarung der Kommission für Arbeitsvereinbarungen zwischen Frontex und Grenzmanagementbehörden von Drittstaaten¹⁵ hat die Agentur Verhandlungen zu zehn solcher Arbeitsvereinbarungen¹⁶ eingeleitet, die alle noch dieses Jahr zum Abschluss kommen sollen.

Des Weiteren hat Frontex sein Netzwerk aus Verbindungsbeamten in Drittstaaten ausgebaut, zuletzt in der Region der östlichen Partnerschaft. Die Agentur hat außerdem die Entsendung eines für drei westafrikanische Länder zuständigen Verbindungsbeamten vorgeschlagen, was von der Kommission positiv bewertet wurde.

¹³ Empfehlung der Kommission zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und einer Beschleunigung des Rückkehrverfahrens bei der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (C(2023) 1763).

¹⁴ Moldau, Nordmazedonien, Albanien und Montenegro.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine Standardstatusvereinbarung im Sinne von Artikel 54 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (COM(2021) 747final).

¹⁶ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo [diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status Kosovos und steht im Einklang mit der Resolution 1244(1999) des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung Kosovos], Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Mauretanien, Niger und Senegal.

Im Einklang mit dem umfassenden Migrationskonzept der EU könnte sich der Ausbau konkreter Maßnahmen in Drittstaaten – wie europäische Verbindungsbeamte für Migrations- und Rückkehrfragen und operative wie finanzielle Unterstützung des Grenzmanagements, einschließlich in benachbarten Drittstaaten – insgesamt als wirksames Instrument für die Bekämpfung irregulärer Migrationsströme in Richtung EU erweisen. In dieser Hinsicht muss ein besonderes Augenmerk auf die Länder der östlichen und südlichen Nachbarschaft sowie auf Drittstaaten, aus denen und über die die Hauptmigrationsrouten in die EU verlaufen, gerichtet werden.

Stellenübergreifende Zusammenarbeit

Eine wesentliche Komponente eines wirksamen integrierten europäischen Grenzmanagements sind eine stärkere Zusammenarbeit und ein besserer Informationsaustausch zwischen allen maßgeblichen Behörden auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene, damit die Bedrohungen an den EU-Außengrenzen besser erkannt, verstanden und bekämpft werden können.

Zu den wichtigsten Behörden auf EU-Ebene gehören dabei Frontex, die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA).

Darüber hinaus sollte es eindeutige Kommunikationskanäle und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Grenzmanagementbehörden und anderen zuständigen Behörden auf einzelstaatlicher Ebene in den Mitgliedstaaten, z. B. Zollbehörden, mit einer klar definierten Arbeitsteilung und funktionalen Kooperationsstrukturen geben.

Einsatz modernster Technologien einschließlich IT-Großsystemen

In der gesamten EU müssen Maßnahmen zur genauen und fortlaufenden Überwachung des Personen- und Warenverkehrs in oder durch die EU ausgebaut werden. Dazu gehören auch erkenntnisgestützte Maßnahmen (d. h. auf Grundlage von Risikobewertungen).

Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten eine erfolgreiche Umsetzung überarbeiteter und neuer EU-Informationssysteme für Grenzen und Sicherheit (SIS, VIS, EES und ETIAS) sowie ihre Interoperabilität gemäß dem vereinbarten Zeitplan sicherzustellen. Die Inbetriebnahme der neuen und überarbeiteten EU-Informationssysteme wird das Grenzmanagement stärken und die Fähigkeit der EU zur Überwachung ihrer Außengrenzen erweitern. Die neuen Funktionen, die mit dem von eu-LISA für 2024 geplanten zentralen Speicher für Berichte und Statistiken eingeführt werden, sollten ebenfalls zur Unterstützung des Lagebewusstseins und zur Erkennung von Trends bei den Migrationsbewegungen genutzt werden.

Achtung, Schutz und Förderung der Grundrechte

Die Europäische Grenz- und Küstenwache hat bei der Erfüllung der Grenzmanagementaufgaben als übergeordnete Komponente den Schutz der Grundrechte zu garantieren. Die Maßnahmen der EU und der nationalen Akteure im Rahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache sollten, auch in Drittstaaten, im Einklang mit dem einschlägigen EU-Recht, einschließlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Völkerrecht, durchgeführt werden.

Frontex und die Mitgliedstaaten sollten ein integriertes europäisches Grenzmanagement gewährleisten, das sich durch die Einhaltung des Unionsrechts und des Völkerrechts, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, und die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte auszeichnet. Sie sollten bei all ihren Aktivitäten den Schutz der Grundrechte sicherstellen.

Grundrechtsbeobachter haben die Achtung der Grundrechte als Kernelement aller Aktivitäten der Europäischen Grenz- und Küstenwache in jeder Komponente des integrierten europäischen Grenzmanagements zu schützen und zu fördern. Daneben können nationale Mechanismen zur Überwachung der Grundrechte, wie sie von der Kommission für das Screening von Drittstaatsangehörigen vorgeschlagen wurden¹⁷, einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht im Hinblick auf Vorgänge an den EU-Außengrenzen leisten.

Ein kohärenter und umfassender Qualitätssicherungsmechanismus

Die Bewertung der Umsetzung des Schengen-Besitzstandes auf einzelstaatlicher Ebene wie auf EU-Ebene trägt zur Stärkung des Managements der Außengrenzen und zur effizienten Umsetzung von Maßnahmen bei, die das Fehlen von Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums kompensieren und unter das integrierte europäische Grenzmanagement fallen.

Der Qualitätssicherungsmechanismus setzt sich insbesondere aus dem Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus und der Schwachstellenbeurteilung von Frontex zusammen. Die Qualitätssicherung bildet eine wesentliche Grundlage für den Schengen-Steuerungszyklus für ein umfassendes Lagebewusstsein auf nationaler Ebene wie auf EU-Ebene und dient als Basis für einen Dialog über das Funktionieren des Schengen-Raums.

Finanzierungsinstrumente der EU

Die Finanzierungsinstrumente der EU sind für die wirksame Umsetzung der Strategie für das integrierte europäische Grenzmanagement entscheidend. Dies gilt insbesondere für das Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI) und den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Die Aktivitäten im Rahmen des integrierten europäischen Grenzmanagements werden auf EU-Ebene wie auf einzelstaatlicher Ebene durch EU-Mittel unterstützt.

Bei der Inanspruchnahme von EU-Finanzierungsinstrumenten ist es entscheidend, dass die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten im Einklang mit dem integrierten europäischen Grenzmanagement und dem Ziel, den größtmöglichen Mehrwert für die EU zu erzielen, festlegen. Die Tätigkeiten von Frontex werden durch die eigenen Haushaltsmittel der Agentur aus dem Gesamthaushalt der EU getragen.

Die Unterstützung von Drittstaaten erfolgt über das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt

¹⁷ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 final).

(NDICI-GE) und das Instrument für die Heranführungshilfe (IPA III), ergänzt durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen des BMVI und des AMIF.

Ferner müssen bestimmte wichtige Außengrenzen durch gezielte Unionsmaßnahmen gestärkt werden, u. a. durch die Mobilisierung von EU-Mitteln zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Ausbau der Grenzschutzfähigkeiten und -infrastruktur, Überwachungsmittel und Ausrüstung sowie bilaterale Finanzierungen.

Über das Instrument für technische Unterstützung¹⁸ können die Mitgliedstaaten wiederum Unterstützung bei der Umsetzung der entsprechenden Komponenten der nationalen Strategie für das integrierte europäische Grenzmanagement beantragen.

NÄCHSTE SCHRITTE

Diese Mitteilung dient als politische Orientierungshilfe für die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements durch die Europäische Grenz- und Küstenwache in den nächsten fünf Jahren. Im nächsten Schritt muss sie von der Agentur und den Mitgliedstaaten im Einklang mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wirksam in operative Ziele und Tätigkeiten umgesetzt werden.

Die Agentur muss in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Kommission eine neue technische und operative Strategie für das integrierte europäische Grenzmanagement ausarbeiten¹⁹. Die technische und operative Strategie sollte vom Verwaltungsrat von Frontex innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Mitteilung angenommen werden. Die Strategie sollte den politischen Zielvorgaben durch die EU-Organe entsprechen, diese umsetzen und konkret den Anforderungen in Anhang II dieser Mitteilung Rechnung tragen.

Zweitens ist es für die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements erforderlich, dass die auf EU-Ebene ausgearbeitete Strategie durch die Mitgliedstaaten wirksam in nationale Strategien für das integrierte europäische Grenzmanagement umgesetzt wird.²⁰ Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Strategien für das integrierte europäische Grenzmanagement innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme dieser Mitteilung an der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement ausrichten. Um die Europäische Grenz- und Küstenwache bestmöglich zu gestalten, sollten die Mitgliedstaaten sich an die Anforderungen in Anhang II dieser Mitteilung halten.

Trotz der Notwendigkeit einer langfristigen strategischen Planung für das integrierte europäische Grenzmanagement erfordert das dynamische und sensible operative Umfeld

¹⁸ Verordnung (EU) 2021/240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Februar 2021 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 1).

¹⁹ Artikel 8 Absatz 5 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

²⁰ Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

gleichzeitig eine konstante Überwachung der Entwicklungen sowie eine flexible Anpassung an sich wandelnde Erfordernisse. Der Schengen-Zyklus ermöglicht diese Überwachung und stellt sicher, dass neu auftretende Herausforderungen bei der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements angemessen berücksichtigt und Prioritäten im Bedarfsfall an die sich wandelnden Erfordernisse angepasst werden können, sodass der Zyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement unionsweit erfolgreich umgesetzt werden kann.

Parallel zum Schengen-Zyklus können das Europäische Parlament und der Rat Frontex jährlich im Zuge der Konsultation des Programmplanungsdokuments der Agentur strategische Leitlinien und einen Ausblick an die Hand geben. Die gemäß Artikel 112 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache vorgesehene Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten und die im Rahmen dieser Zusammenarbeit stattfindenden Sitzungen sind ein wichtiges Instrument, mit dem sichergestellt wird, dass die Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments gegenüber der Agentur sowie die Kontrollfunktionen der nationalen Parlamente gegenüber ihren jeweiligen nationalen Behörden bezüglich der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagement wirksam ausgeübt werden.

Die Kommission führt vier Jahre nach der Annahme dieser Mitteilung eine Evaluierung der strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement durch.²¹ Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden bei der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Politikzyklus berücksichtigt. Davor bietet die derzeit laufende Bewertung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, die bis Ende des Jahres abgeschlossen wird²², eine erste Bestandsaufnahme dieses Prozesses.

Die Kommission wird auch in Zukunft sicherstellen, dass alle einschlägigen Interessenträger bei der Festlegung eines gemeinsamen europäischen Konzepts für das Außengrenzenmanagement Gehör finden. Das Management der Außengrenzen, das für einen starken Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen von zentraler Bedeutung ist, ist eine gemeinsame Verantwortung und erfordert den Einsatz und die Unterstützung von uns allen.

²¹ Artikel 8 Absatz 7 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

²² Artikel 121 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.