



Organisationsstruktur der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Europäische Grenzschutzagentur

Seit Oktober 2005 koordiniert eine EU-Behörde von Warschau aus die Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen. Österreich beteiligte sich an der Entstehung und stellt die Weichen für den Ausbau.

Die Europäische Union misst der Sicherheit an den EU-Außengrenzen besondere Bedeutung zu. Um dem gerecht zu werden, verfolgt die Union das Ziel eines integrierten Grenzschutzes, der ein hohes, einheitliches Niveau der Kontrolle und Überwachung der EU-Außengrenzen gewährleistet.

Common Unit. Mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in das EU-Recht (1999) wurden Vorschriften über die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen „vergemeinschaftet“. Für die Umsetzung dieser Vorschriften bleiben weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig. Um dem integrierten Grenzschutz näher zu kommen, bedarf es effizienter und effektiver Mechanismen auf EU-Ebene, mit denen vor allem operative grenzpolizeiliche Strategien entwickelt und deren Umsetzung zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert

werden. Zu diesem Zweck wurde 2002 im Rat der EU eine „Gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen“ (Common Unit) eingerichtet, und zwar im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA).

Unter der Leitung und Koordination der Common Unit wurden in einigen Mitgliedstaaten, die sich zur Übernahme von Spezialaufgaben bereit erklärt hatten, operative Fachzentren eingerichtet, insbesondere:

- das Risikoanalysezentrum (RAC) in Helsinki, Finnland (unter Mitwirkung des österreichischen Experten Revierinspektor Klaus Hudernigg),
- das Trainingszentrum (ACT) in Traiskirchen, Österreich (unter der Leitung von Oberst Reinhard Lintner und Diplomvolkswirtin Kirsten Weinandy sowie Chefinspektor Gerald Szivacz),
- das Technologiezentrum in Dover, Großbritannien,

- das Zentrum Landgrenzen in Berlin, Deutschland (unter Mitwirkung des österreichischen Experten Bezirksinspektor Karl Hörlein),
- das Zentrum Luftgrenzen in Rom, Italien und
- das Zentrum Seegrenzen in Madrid, Spanien (West) und Piräus, Griechenland (Ost).

Die *Common Unit* entwickelte mit Hilfe der Fachzentren zahlreiche Projekte und Programme, die seither einheitlich in allen EU-Staaten nachhaltig angewendet werden, beispielsweise

- das *Common Core Curriculum (CCC)*, den gemeinsamen Kernlehrplan für Grenzschutzbeamte (unter österreichischer Projektleitung von Brigadier Konrad Kogler und Chefinspektor Andreas Hohegger),
- das dreistufige Trainingsprogramm zum Erkennen von gefälschten Dokumenten (entwickelt von Chefinspektor Hannes Petz und Revierinspektor Frie-

drich Frank),

- das *Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)*, den einheitlichen Rahmen zur Bewertung der Risiken an den Außengrenzen (Projektleitung Finnland) und
- das Netzwerk der *Focal Point Offices (FPO)* – in Österreich derzeit die Grenzpolizeiinspektion Nickelsdorf und Heiligenkreuz) zur Hospitation von Gastbeamten an neuralgischen Grenzübergangstellen zur Erleichterung der Kontrollen (z. B. Nutzung der Sprach- und Kulturkenntnisse bei der Befragung der Reisenden, rasche Abklärung im Ausgangs- oder Zielland zur Überprüfung der Angaben über den Reisezweck, den Besitz der Mittel zum Aufenthalt, Hotelbuchungen usw.).

Neben diesen strukturell-organisatorisch orientierten Projekten gab es in den vergangenen Jahren zahlreiche gemeinsame Einsätze (Joint Operations) an den Land-, Luft- und Seegrenzen. Sie zielten darauf ab, Best-Practice-Modelle und Know-how an den Grenzen länderübergreifend zu nutzen, die Arbeitsweisen und Standards der Grenzpolizei in anderen Ländern kennen zu lernen und dadurch mittel- bis langfristig zu harmonisieren, eine gemeinsame „Sprache“ im eigentlichen und übertragenen Sinne zu entwickeln und im Laufe der Zeit den Geist einer „europäischen Grenzpolizei“ aufzubauen. Österreich hat sich aufgrund seiner geografischen Lage insbesondere an den gemeinsamen Einsätzen an den Landgrenzen intensiv beteiligt, einerseits durch Beteiligung an fast allen der 32 bisherigen Joint Operations in anderen EU-Staaten (Slowenien, Ungarn, Slowakei, Polen, Griechenland, Deutschland, Italien, Lettland und Litauen), andererseits mit internationalen Schwerpunktaktionen an den Grenzen zu Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien. Die Grenzpolizeiinspektion Schwechat-Flughafen wurde in zahlreiche gemeinsame operative Einsätze eingebunden.

Frontex. Mit steigender Zahl und Intensität der Maßnahmen wurde erkannt, dass die wachsenden Aufgaben der Common Unit mit meist einmal monatlichen Sitzungen in Brüssel nicht bewältigt werden können und es einer zentralen institutionellen Struktur bedarf, um die operative Zusammenarbeit weiter zu stärken. Es entstand der Plan, eine europäische Grenzschutzagentur



„Joint Operation“: Ziel ist es, Best-Practice-Modelle an den Grenzen länderübergreifend zu nutzen.

einzurichten. So beschloss der Rat am 26. Oktober 2004 die Errichtung der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Frontex). Nachdem sich die Mitgliedstaaten auf Polen als Sitz geeinigt hatten, wurde Frontex am 1. Mai 2005 formell gegründet und am 3. Oktober 2005 der operative Betrieb aufgenommen.

Frontex hat auf Grundlage der Verordnung des Rates (EG) 2007/2004 folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen,
- Erstellung periodischer Risikoanalysen,
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten zur Schaffung gemeinsamer Ausbildungsstandards,

- Verfolgung der Entwicklung der Forschung im Bereich Grenzsicherheit,
- Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern (z. B. Bereitstellung von Spezialgeräten),
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungen.

Frontex ist eine unabhängige Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft, besitzt eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über ein Budget, das sich großteils aus Mitteln des EU-Haushalts speist. Für 2006 beträgt es 12,4 Millionen Euro. 2007 werden es aufgrund der verstärkten operativen Tätigkeit voraussichtlich 22,2 Millionen Euro sein.

Verwaltungsrat. Gesteuert wird Frontex durch den Verwaltungsrat, der

JOINT OPERATIONS

Grenzsicherheitsmodell

Die Grundlage für die auf Risikoanalysen basierenden gemeinsamen Operationen im Bereich Außengrenzschutz bildet das vierschichtige EU-Grenzsicherheitsmodell:

- Aktivitäten in Drittstaaten (Einsatz von Dokumentenberatern an den Flughäfen in Risikodestinationen, Schulung des Visa-ausstellenden Personals in den EU-Botschaften, Ver-

bindungsbeamte),

- Polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten,
- Außengrenzmanagement (insbesondere Grenzüberwachung, Grenzkontrolle, Risikoanalyse, Vernetzung mit Zollkontrollen),
- Zusammenarbeit in und zwischen den Mitgliedstaaten (Schengen-Ausgleichsmaßnahmen, Migrationskontrolle, Rückführungen).

sich aus zwei Vertretern der Europäischen Kommission und jeweils einem Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schengen-assozierten Länder Island und Norwegen (mit eingeschränktem Stimmrecht ebenso wie die den Schengen-Besitzstand bisher nicht voll anwendenden Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland) zusammensetzt. Rumänien und Bulgarien sowie die Schweiz nehmen bereits bzw. derzeit noch mit Beobachterstatus an den Sitzungen des Verwaltungsrates teil.

Zu den wichtigsten Aufgaben des Verwaltungsrates zählen neben der Ernennung des Exekutivdirektors und seines Stellvertreters vor allem die Festlegung des Arbeitsprogramms sowie Entscheidungen über Budget und Personal. Bei den Vertretern der Mitgliedstaaten handelt es sich meist um die grenzpolizeilichen Leiter der betreffenden Staaten. Österreich ist im Verwaltungsrat durch Brigadier Robert Strondl (Leiter des Referats II/2/a im Innenministerium) vertreten, Ersatzmitglied ist Oberstleutnant Werner Fa-



Frontex-Direktor Ilkka Laitinen.

sching (ebenfalls Referat II/2/a). In der konstituierenden Sitzung des Verwaltungsrats am 25. Mai 2005 in Warschau wurde ein erfahrener Offizier der finnischen Grenzpolizei, Brigadier Ilkka Laitinen, zum ersten Exekutivdirek-

tor bestellt. Er leitet die Agentur und hat wie sein spanischer Stellvertreter Gil Arias eine Amtszeit von fünf Jahren. Beide können einmal auf drei Jahre wieder gewählt werden. In der mittlerweile 62 Personen zählenden Frontex-Belegschaft sind zwei Österreicher vertreten. Seit Oktober 2005 bringen Oberst Reinhard Lintner, Leiter der Training Unit, und Revierinspektor Klaus Hudernigg, Experte in der Risk Analysis Unit, ihre Kenntnisse in Warschau ein.

Nationale Büros. Zur Erleichterung der Zusammenarbeit und Straffung der Kommunikationslinien wurde in den Mitgliedstaaten ein *National Frontex Point of Contact (NFPOC)* und in der Frontex ein *Central Frontex Point of Contact (CFPOC)* eingerichtet. Die Kommunikation erfolgt ausschließlich über die jeweiligen POC über ein verschlüsseltes Mail-Service. Der österreichische NFPOC ist im Referat II/2/a des BMI eingerichtet und per Mail über das Organisationspostfach *BMI-

MEDSEA

Patrouillen-Netz im Mittelmeer

Frontex-Machbarkeitsstudie zur Schaffung eines Küstenpatrouillennetzwerks im Mittelmeerbereich (Medsea).

Die illegale Migration vor allem aus den nordafrikanischen Staaten in die EU nahm in den letzten Monaten ein dramatisches Ausmaß an. Mit der Entscheidung des Europäischen Rates vom 15. und 16. Dezember 2005 wurde Frontex aufgefordert, neben anderen Maßnahmen im Zusammenhang mit der verstärkten illegalen Migration an den spanischen, italienischen und griechischen externen Seegrenzen eine Machbarkeitsstudie zur Schaffung eines Küstenpatrouillennetzwerks im Mittelmeerbereich zu erarbeiten.

Eine von Frontex eingerichtete Expertengruppe, an der sich auch Österreich beteiligte, beschäftigte sich intensiv mit der Problematik und legte als Ergebnis am 14. Juli 2006 eine Studie vor, die als Ziel die Schaffung eines kosteneffektiven Systems für die Koordination und Kooperation der zuständigen Behörden zum Ziel hat. Wie schwierig es ist, ein gesamt-europäi-

sches Informations-, Kommunikations- und Kooperationsnetzwerk aufzubauen, zeigte sich bereits bei der Ist-Stand-Analyse. Die Voraussetzung für die Schaffung eines internationalen Netzwerks ist die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und Ministerien. Beispielsweise ergab eine Analyse der Organisationsstrukturen Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens, dass in diesen vier Ländern insgesamt 16 Ministerien und 24 Behörden in das Medsea-Management eingebunden sind.

In der Folge wurden bestehende Informations- und Kooperationsmodelle auf europäischer Ebene untersucht. So wurde schon vor einigen Jahren zwischen den Anrainerstaaten der Ostsee ein Kooperationsmodell (BSRBCC) entwickelt, an dem zehn Staaten beteiligt sind. Für ein derartiges Projekt ist auch eine sichere, moderne und effizien-

te Kommunikationsstruktur von besonderer Bedeutung: Das System Eu.B.I.N – ein vom Zentrum Luftgrenzen in Rom entwickeltes Netzwerk – entspricht in hohem Maß den Anforderungen. Nach Abklärung der Vorfragen wurden Überlegungen betreffend der Organisationsstruktur getroffen: Basis dafür ist die Schaffung nationaler Koordinationszentren (NCC), die einerseits die operative Koordination auf nationaler Ebene wahrnehmen und andererseits eine Schnittstelle zu Frontex bilden, die als Koordinationsstelle auf europäischer Ebene fungiert.

Um die regionalen Bedürfnisse abzudecken, wird es erforderlich sein, *Operational Entities* (lokale Kontaktstellen) zu errichten. Möglichkeiten der Einbindung von Drittstaaten in die Kooperation sind ebenso zu überlegen.

Die Machbarkeitsstudie ist ein erster Schritt für die Entwicklung einer operativen Zusammenarbeit. In den Diskussionen werden noch unterschiedliche Aspekte eingebracht werden müssen, bis letztlich nach einer Beschlussfassung an die Umsetzung herangegangen werden kann. Dabei wird auch der budgetäre Aspekt von Bedeutung sein. *Andreas Hochegger*



Eröffnung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex in Warschau, Polen: Franco Frattini, EU-Kommissar für Justiz und Inneres, Luxemburgs Ministerpräsident Luc Frieden.

II/2/a-Frontex erreichbar. Ein Kernelement der Frontex -Arbeiten ist die Erstellung von Risikoanalysen zur Lage der illegalen Migration in der EU mit entsprechenden Empfehlungen für operative Gegenmaßnahmen. Bei der Entscheidung über operative Projekte bilden diese Risikoanalysen eine wichtige Grundlage. Die Risikoanalysen sind auf der BMI-Intranetseite über den Link *ARGUS > Analysen und Lagebilder > Europäische Risikoanalysen* abrufbar.

Der wichtigste Aufgabenbereich der Frontex ist die Unterstützung, Koordination und Finanzierung von Operationen der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen. Aus der jüngsten Zeit sind folgende operative Aktivitäten hervorzuheben:

- Gemeinsame Operationen im Mittelmeerraum und im Atlantik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung auf dem Seeweg (basierend auf Risikoanalysen zu Afrika).
- Gemeinsame Operationen im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen 2006 in Turin und der Fußballwelt-

meisterschaft 2006 in Deutschland durch den Einsatz ausländischer Polizeibeamter an den (Flughafen-)Grenzen und an den Spielstätten.

- Organisation der ersten gemeinsamen Frontex-Charterrückführung in den Kaukasus unter Beteiligung von Abschiebepersonal und abzuschiebenden Personen aus Polen, Frankreich und Österreich (Juni 2006).

Von Bedeutung sind auch die laufende Zusammenarbeit von Frontex mit anderen EU-Behörden im Sicherheitsbereich (Europol, OLAF, SitCen) und internationalen Organisationen sowie der stufenweise Aufbau der Zusammenarbeit mit Grenzpolizeien benachbarter Drittstaaten.



EU-Grenzpolizei? 2007 wird Frontex nach den Vorgaben des Haager Programms von der Europäischen Kommission einer Evaluierung unterzogen. Dabei wird unter anderem geprüft, ob der Agentur weitere Funktionen im Grenzbereich übertragen werden sollen. Dies schließt auch die Bewertung der Durchführbarkeit eines Systems mit europäischen Grenzschutzbeamten ein.

Ein solches System würde der langfristigen Vision einer EU-Grenzpolizei entsprechen. Bis auf weiteres bleibt die Hauptaufgabe von Frontex darauf beschränkt, die Aktionen der Mitgliedstaaten bei EU-Grenzschutzmaßnahmen zu koordinieren und auf diese Weise die Sicherheit an den EU-Außengrenzen zu stärken.

Österreich wird sich auch nach dem Wegfall der Grenzkontrolle an den derzeitigen Schengen-Außengrenzen intensiv am gemeinschaftlichen Konzept der Frontex beteiligen und damit den anerkannten hohen Wissensstand und die Leistungsfähigkeit seiner Grenzpolizeibeamten in Europa einbringen.

Thomas Herko, Robert Strondl