



Mitglieder der Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ verhandelten während Österreichs EU-Ratsvorsitz die Frontex-Verordnung.



Frontex-Außenstellen können in Mitgliedstaaten sowie in Drittstaaten zur operativen Unterstützung eingerichtet werden.

Ständige Reserve

Bis 2027 soll der EU-Außengrenzschutz mit 10.000 Einsatzkräften verstärkt werden. 2021 werden 6.500 Einsatzkräfte zur Verfügung stehen. Österreich trug zum Verhandlungserfolg der neuen Verordnung bei.

Rund eineinhalb Jahre nachdem sich die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat im Juni 2018 darauf geeinigt hatten, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache – die als Frontex bezeichnet wird – zu stärken, wurde am 8. November 2019 die neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache – EBCG 2.0 – vom Rat angenommen und der Weg für ein gestärktes EU-Außengrenzmanagement geebnet. Am 4. Dezember 2019 trat die Verordnung in Kraft. Die nationale Hoheit der Mitgliedstaaten über den Grenzschutz bleibt unberührt.

Die Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament wurden bereits im Frühjahr 2019 vor dem Ende der letzten EU-Legislaturperiode unter rumänischem Ratsvorsitz abgeschlossen. „Dank des Engagements des Europäischen Parlaments und des Rates wurde dieser Ausbau in Rekordzeit vereinbart. Dies zeigt, dass wir gemeinsam die Herausforderungen, vor denen unsere Union steht, bewältigen können. Die verstärkte Europäische Grenz- und Küstenwache steht für ein Europa, das schützt: ein Europa, das bei der Verwaltung unserer gemeinsamen Außengrenzen, der Bekämpfung der irregulären Migration, der Rückführung und der Zusammenarbeit mit Partnerländern über die unmittelbare Nachbarschaft der EU hinaus vorankommt. Sichere Grenzen werden dazu beitragen,

den Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr aufrechtzuerhalten“, verlautetete der damalige erste Vizepräsident der Europäischen Kommission Frans Timmermans und der zu dieser Zeit für Inneres, Migration und Unionsbürgerschaft zuständige Kommissar Dimitris Avramopoulos in einer Presseinformation. Vor der finalen Annahme im Rat am 8. November 2019 musste die rund 300 Seiten umfassende Verordnung in alle Amtssprachen der EU übersetzt werden. Zur formalen Annahme sagte die finnische Innenministerin Maria Ohisalo, deren Land im zweiten Halbjahr 2019 den Vorsitz im Rat innehatte, in einer Aussendung: „Ein gutes Außengrenzmanagement ist entscheidend für einen Schengen-Raum, der weiterhin ohne Einschränkungen funktioniert, ebenso wie für eine effiziente und humane Migrationssteuerung. Durch die neue Regelung kann Frontex künftig eine größere Rolle übernehmen, wenn es darum geht, Mitgliedstaaten bei Grenzkontrollen, Rückführungen oder bei der Zusammenarbeit mit Drittländern zu unterstützen.“

Was ist neu? Am 12. September 2018 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Stärkung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache vor. Ein zentrales Element des Vorschlags war der Aufbau einer ständigen Personalreserve, die aus Bediensteten mit Exekutivbefugnissen besteht, die je nach Notwen-

digkeit die Mitgliedstaaten beim Außengrenzmanagement unterstützen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr mehr unterstützt und die Drittstaatskooperation verbessert werden. Der Vorschlag erfolgte einerseits vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben der Staats- und Regierungschefs der EU und andererseits aufgrund von Schwachstellen, die seit der letzten Reform im Jahr 2016 zu Tage traten, wie beispielsweise Lücken und Engpässe hinsichtlich des Personals und der Ausrüstung, die für Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen.

Ständige Reserve. Zentrales Element der gestärkten Europäischen Grenz- und Küstenwache bildet die ständige Reserve, die bis 2027 auf bis zu 10.000 Einsatzkräfte ausgebaut werden soll. Dabei handelt es sich um einen Pool, bestehend aus Bediensteten, die die Mitgliedstaaten beim Grenzmanagement unterstützen und die über Exekutivbefugnisse verfügen. Dazu zählt die Möglichkeit, Grenzkontrollen durchzuführen oder die Einreise in die EU zu bewilligen oder zu verweigern. Diese Befugnisse können jedoch nur mit dem Einverständnis des Mitgliedstaates ausgeübt werden, wo die Einsatzkräfte der ständigen Reserve eingesetzt werden. Die Befehlshoheit bleibt bei jenem Mitgliedstaat, wo die Einsätze stattfinden. Die ständige Reserve setzt sich aus vier Personalkategorien zusammen: Fron-



Der erste Frontex-Einsatz außerhalb der Europäischen Union findet in Albanien statt.

tex-Bedienstete, Personal von Mitgliedstaaten, das für Langzeiteinsätze sowie Personal von Mitgliedstaaten, das für Kurzeinsätze zur Verfügung gestellt wird sowie ein Soforteinsatzteam für jene Fälle, in denen der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen im Rahmen einer Krise stark zunimmt und dadurch ein erhöhter Personalbedarf gegeben ist. Das Soforteinsatzteam wurde bereits 2007 eingerichtet. Es wird in die ständige Reserve integriert, jedoch – wie aktuell vorgesehen – nur bis 2024 weiterbestehen. Der Aufbau der Reserve soll 2021 mit 6.500 Einsatzkräften starten und 2027 10.000 Bedienstete umfassen. Bis Ende 2023 soll die ständige Reserve überprüft und, wenn notwendig, anschließend an die Bedürfnisse des EU-Außengrenzmanagements angepasst werden. Neben der Stärkung der personalen Dimension soll die Europäische Grenz- und Küstenwache nun auch über eigene Ausrüstung, wie Schiffe, Flugzeuge und Fahrzeuge verfügen.

Beitrag Österreichs zur ständigen Reserve. Österreich trägt zum Aufbau der ständigen Reserve ab 2021 mit mehr als 120 Einsatzkräften bei. Neun Einsatzkräfte werden langfristig entsendet (zwei Jahre), 82 kurzfristig (bis 4 Monate) und 34 Polizisten stehen bei Bedarf für Soforteinsätze zur Verfügung. Die Beiträge für Langzeit- und Kurzeinsätze werden bis 2027 stufenweise erhöht. Nach derzeitiger Planung sollen 2027 34 Einsatzkräfte lang-

fristig und 125 kurzfristig entsendet werden.

Rückkehr. Neben der ständigen Reserve wurde das Mandat im Bereich Rückkehr gestärkt. Rückkehrentscheidungen werden weiterhin von den Mitgliedstaaten getroffen. „Durch das erweiterte Mandat kann Frontex die Mitgliedstaaten nun in jeder Phase des Rückkehrprozesses unterstützen – von Hilfe bei der Beschaffung von Ersatzreisedokumenten über die bewährte Finanzierung und Organisation von gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen bis hin zu post return assistance“, erklärt die Leiterin der Abteilung V/10 (Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung) im BMI, Mag. Elisabeth Wenger-Donig. „Bereits seit zehn Jahren besteht zwischen Frontex und Österreich eine sehr gute Kooperation, insbesondere bei der Organisation von Charter-Rückführungen. Österreich setzt sich dafür ein, dass das Ziel der neuen Verordnung – eine noch engere Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr – erreicht und Frontex als schlagkräftige EU-Rückführungsagentur etabliert wird“, sagt Wenger-Donig.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Als drittes Element wurde die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Drittstaaten ausgebaut. Frontex kann nun auch gemeinsame Aktionen mit Drittstaaten durchführen, die außerhalb der unmittelbaren EU-Nachbarschaft liegen, um

die Behörden vor Ort beim Grenzmanagement zu unterstützen. Vorkehrungen sollen dafür sorgen, dass die Grundrechte und der Datenschutz gewährleistet werden. Allgemein können in Mitgliedstaaten sowie in Drittstaaten Frontex-Außenstellen eingerichtet werden, um die operativen Tätigkeiten der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu unterstützen.

Zudem wurde die Lageerkennung und die Reaktionsfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache verbessert, indem das Europäische Grenzüberwachungssystem *EUROSUR* auf die Überwachung der Luftaußengrenzen erweitert wurde (bisher umfasste das Mandat von *EUROSUR* nur die Überwachung der Land- und Seegrenzen). Mit der Stärkung in diesem Bereich sollen die Mitgliedstaaten durch eine verbesserte Lageerkennung, in ihre Reaktionsfähigkeit unterstützt werden. Darüber hinaus soll die Bekämpfung des Dokumentenbetrugs verbessert werden, indem der Informationsaustausch hinsichtlich gefälschter Dokumente gestärkt wird. Das „FADO-System“ (False and Authentic Documents Online-System) wird in Zukunft von der Agentur verwaltet. Ebenso soll die Zusammenarbeit von Frontex mit EASO, der EU-Asylagentur, intensiviert werden, um Unterstützungsleistungen im Bereich Grenzmanagement, Asyl und Rückführung für die Mitgliedstaaten zu verbessern. Zudem sieht das Abkommen eine verstärkte interparlamentari-



Übung „Coastguard 2019“ unter Beteiligung von Frontex im Mittelmeer: Überprüfung der verschiedenen Funktionen der Küstenwache in Catania in Italien.

sche Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten vor, um eine wirksame Überwachung der Agentur zu gewährleisten.

Migrationskonzept. Die Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist Teil des umfassenden Migrationskonzepts, auf das sich die europäischen Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat im Juni 2018 geeinigt haben. Dieses Konzept soll unkontrollierte Migrationsbewegungen verhindern und illegale Migration reduzieren, indem eine wirksame Kontrolle der EU-Außengrenzen, ein verstärktes auswärtiges Handeln und interne Aspekte miteinander verbunden werden. Dieser Ansatz wurde daraufhin mehrmals unterstrichen, wobei auch Österreich während der Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 an allen drei Bereichen arbeitete. Die Staats- und Regierungschefs betonten beim informellen Gipfeltreffen in Salzburg am 19./20. September 2018 erneut, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache gestärkt werden sollte. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen und der Annahme der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde erfolgreich ein entscheidender Schritt in diese Richtung unternommen.

Ein wirksames Außengrenzmanagement ist eine von mehreren zentralen Voraussetzungen für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Um die EU-Außengrenze zu stärken, wurden ver-

schiedene Instrumente entwickelt bzw. weiterentwickelt: Neben der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurde das Schengener Informationssystem sowie die systematische Kontrolle von allen Personen an den EU-Außengrenzen neu geschaffen bzw. verbessert. Zudem wurde die Rechtsgrundlage für ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) für Drittstaatsangehörige sowie für ein Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS) errichtet. Neben diesen Maßnahmen soll die Interoperabilität der EU-Datenbanken geschaffen werden, bei der verschiedene EU-Datenbanksysteme zur Migration, Grenzkontrolle und zur Kriminalitätsbekämpfung miteinander verbunden und somit Informationslücken geschlossen werden. Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Sicherheit in Europa zu verbessern.

Vorarbeiten. Während der österreichischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 wurden im Rat unter dem Motto „Ein Europa, das schützt“ entscheidende Vorbereitungen für ein Verhandlungsmandat des Rates mit dem Europäischen Parlament geleistet und eine Einigung im Rat im Bereich Rückführung und Drittstaatenkooperation erarbeitet. Für Österreich führte die heutige Abteilung V/6 „Integriertes Grenzmanagement“ die Verhandlungen auf Expertenebene in der Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“: „Eine der größten Herausforderungen des österreichischen Vorsitzes bestand darin, die von einem überwiegenden Teil der Mitgliedstaaten in Frage gestellte

Zahl von 10.000 Einsatzkräften für die ständige Reserve zu verteidigen. Dies konnte schließlich durch einen Kompromiss beim stufenweisen Aufbau der ständigen Reserve – im Hinblick auf die notwendige Rekrutierung und Ausbildung der Kräfte – erreicht werden. So konnte eine Überforderung der Mitgliedstaaten beim Aufbau der ständigen Reserve vermieden werden“, sagt der Leiter der Abteilung V/6 (Integriertes Grenzmanagement), Dr. Peter Blumauer, der in seiner Funktion als österreichischer Delegationsleiter in der Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ während der österreichischen Ratspräsidentschaft den Vorsitz führte.

Die Europäische Grenz- und Küstenwache (EGKW) wird von den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) gebildet, die die Mitgliedstaaten beim EU-Außengrenzmanagement und bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität unterstützt. Die Agentur wurde 2004 unter dem Namen „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ gegründet. Ihre Rechtsgrundlage wurde seitdem mehrmals überarbeitet, um das EU-Grenzmanagement zu verbessern; 2016 wurde sie auf die „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ umbenannt.

Zu den zentralen Aufgaben der Agentur zählt die Koordination von Unterstützungsleistungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim Grenz- und Migrationsmanagement an den EU-Außengrenzen. Die gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen gemeinsamer Aktionen oder Soforteinsätzen. Zudem unterstützt die Agentur die Mitgliedstaaten im Bereich Rückführung. Ein weiteres zentrales Tätigkeitsfeld der Agentur ist die Überwachung von Migrationsbewegungen sowie die Risikoanalyse hinsichtlich des Grenzmanagements. Dabei analysiert Frontex die Entwicklung von irregulärer Migration und grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen und bewertet die Sicherheitssituation an der EU-Grenze. Die Agentur tauscht Informationen mit allen Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten aus.

Aaron Salzer

<https://frontex.europa.eu/language/d>