

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell

Übersichtsbroschüre

Optimiert für Bildschirmansicht

Version **2.1**, September 2021

Gemeinsames Integriertes Risiko Analyse Modell

Das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell (Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM) wurde von den Mitgliedstaaten gemeinsam mit Frontex entwickelt.

DANKSAGUNG

Das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell 2.1 wurde von CIRAM-zertifizierten Risikoanalysten aus den Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit der Risikoanalyseeinheit von Frontex aktualisiert. Wir möchten an dieser Stelle den zahlreichen Personen, die an der Entwicklung des Modells beteiligt waren, für ihre Unterstützung danken.

Inhalt

- Einleitung #3**
- Das Vierstufenmodell der Zugangskontrolle #4**
- Übersicht über die Risiken #5**
- Hilfe bei der Entscheidungsfindung #6**
- Gefährdung #7**
- Verletzlichkeit #8**
- Auswirkungen #9**
- Der Auswertungskreislauf #11**
- Empfehlungen #12**
- Die CIRAM-Umsetzung #13**

Einleitung

CIRAM schafft einen eindeutigen und transparenten Rahmen für Risikoanalysen, der als Referenz für alle Analysetätigkeiten verwendet werden sollte. Die Bereitstellung von Analysen basierend auf CIRAM ermöglicht den Entscheidungsträgern, Risiken zu minimieren, wenn nur begrenzte Ressourcen und Kapazitäten zur Verfügung stehen. Mit CIRAM soll ein gemeinsames Verständnis der Risikoanalyse gefördert und eine stärkere Vereinheitlichung des Schutzes der Außengrenzen der EU gewährleistet werden.

Die Entwicklung und Umsetzung des CIRAM basiert auf **Artikel 29 der Verordnung (EU) 2019/1896 (Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache)**, der folgendermaßen lautet:

Die Agentur überwacht den Migrationszustrom in die Union, Migrationsströme innerhalb der Union im Hinblick auf die Trends, den Umfang und die Routen und die sonstigen Trends und sonstigen möglichen Herausforderungen an den Außengrenzen, auch im Hinblick auf die Rückkehr. Zu diesem Zweck erarbeitet sie auf Beschluss des Verwaltungsrats auf der Grundlage eines Vorschlags des Exekutivdirektors ein gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell, das von ihr und den Mitgliedstaaten angewandt wird.

¹ Wie in Artikel 4 der Verordnung (EU) 2019/1896 definiert.

² Artikel 3 der Verordnung (EU) 2019/1896.

Was bedeutet CIRAM?

Auch wenn der Gesetzgeber die einzelnen Teile des Begriffs nicht definiert hat, wird das Konzept von der Gemeinschaft der Europäischen Grenz- und Küstenwache (EGKW)¹ folgendermaßen verstanden:

„**Gemeinsam**“ bezieht sich auf einen von den Mitgliedstaaten und Frontex entwickelten Rahmen, der auf nationaler und europäischer Ebene anzuwenden ist.

„**Integriert**“ verweist auf das Ziel von Frontex, ein einheitliches und hohes Kontrollniveau an allen Außengrenzen zu gewährleisten². Ein integriertes Vorgehen bei der Risikoanalyse bedeutet Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungs-/Grenzbehörden und sonstigen mit Migrationsfragen befassten Behörden, etwa den Zoll- und Einwanderungsbehörden und der nationalen Polizei.

„**Risikoanalyse**“ bedeutet die systematische Prüfung von Risikokomponenten zur Information von Entscheidungsträgern.

„**Modell**“ steht für einen analytischen Rahmen, der eine gemeinsame Terminologie und Struktur für die Risikoanalyse in der EGKW-Gemeinschaft vorgibt. Es handelt sich nicht um einen Algorithmus, der absolute Ergebnisse liefert.

Das Vierstufenmodell der Zugangskontrolle

Das Vierstufenmodell der Zugangskontrolle³ umfasst folgende Elemente:

- (i) Maßnahmen in Drittstaaten
- (ii) Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten,
- (iii) Grenzkontrollen und
- (iv) Kontrollmaßnahmen innerhalb des Schengen-Raums, auch im Bereich der Rückkehr

Dieses Modell bildet den Kern der integrierten europäischen Grenzverwaltung. Vereinfacht gesagt müssen danach eine Reihe ergänzender Maßnahmen über die verschiedenen Stufen hinweg durchgeführt werden. Mit Blick auf die Risikoanalyse verweist das Vierstufenmodell auf die verschiedenen Bereiche, aus denen Risikoanalysten Informationen beziehen. Das Modell zeigt, dass die Analyseprodukte allen Behörden nutzen, die auf einer oder mehreren dieser Stufen tätig sind. Damit weist das Vierstufenmodell der Zugangskontrolle auf den integrierten Charakter der Risikoanalyse hin.

Abbildung 1: CIRAM-Diagramm

INFORMATIONSBEREICHE

(basierend auf dem Vierstufenmodell der Zugangskontrolle)



³ Erwägung 11 der Verordnung (EU) 2019/1896

Übersicht über die Risiken

Mit Blick auf die Verwaltung der Außengrenzen ist Risiko als Ausmaß und Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung definiert, die den Schutz der Außengrenzen unter Berücksichtigung der an den Grenzen und innerhalb der EU bestehenden Maßnahmen beeinträchtigen kann, was Auswirkungen auf die Innere Sicherheit in der EU oder die Funktionsfähigkeit oder Sicherheit der Außengrenzen oder humanitäre Folgen erwarten lässt.

Auf Grundlage dieser Definition umfasst die Risikoanalyse die Untersuchung der nachfolgenden drei Komponenten, deren Ergebnisse in Form einer Risikobewertung festgehalten werden:⁴

- (1) Gefährdung
- (2) Verletzlichkeit infolge der Gefährdung
- (3) Auswirkungen bei Eintreten der Gefährdung

Die drei Komponenten bestehen nicht unabhängig voneinander und müssen nicht in der genannten Reihenfolge bewertet werden. Vielmehr zeigt jede Komponente eine andere Perspektive auf, aus der das Risiko betrachtet wird. Die Bewertung einer Komponente liefert oftmals Material und Ideen für die Bewertung der beiden anderen Komponenten.

Umfang und Zweck der Bewertung sollten klar definiert sein. Die Bewertung sollte einen spezifischen Zeitraum umfassen und die Gefährdung über einen genau definierten zukünftigen Zeitraum einschätzen, je nach Ebene der Entscheidungsfindung.

⁴ Diese Risikodefinition gilt nicht für alle Prozesse der integrierten europäischen Grenzverwaltung. Andere Definitionen von Risiko finden sich beispielsweise in Artikel 3 der Verordnung (EU) 2018/1240 (ETIAS-Verordnung).

Hilfe bei der Entscheidungsfindung

Obwohl Risiken nie in Gänze beseitigt werden können, versetzt die Risikoanalyse Entscheidungsträger in die Lage, fundierte Entscheidungen zu treffen, indem sie den Abstand zwischen einem Risiko und der Fähigkeit eines Systems zur Risikominderung im Rahmen der integrierten europäischen Grenzverwaltung verringert.

Der Kreis der Empfänger und die Entscheidungsebenen, die von diesem informationsbasierten Herangehen an die Risikoanalyse profitieren, sind weit gesteckt. Die Analyseprodukte nutzen allen Akteuren innerhalb der Strukturen der integrierten europäischen Grenzverwaltung, von politischen Entscheidungsträgern bis hin zu Kontroll- und Streifenbeamten in der ersten Kontrolllinie, die ihrerseits die Informationsqualität wesentlich beeinflussen, da sie in ihren Organisationen eine Schlüsselrolle bei der Informationsgewinnung spielen.

Der Informationsbedarf auf strategischer, operativer und taktischer Ebene ist zumeist verschieden. Er unterscheidet sich hinsichtlich der für die Entscheidungsfindung nötigen Ergebnisse, der anzustellenden Nachforschungen, der zu verwendenden Daten, des zu nutzenden Analyseansatzes und der Vielfalt der anzuwendenden Instrumente und Methoden.

Zur Differenzierung der Bewertungsansätze für die strategische, operative oder taktische Ebene gibt es keine klaren Regeln. Die Unterteilung nach Ebenen sollte auf die Eigenheiten und Strukturen des jeweiligen nationalen Kontexts im Bereich der Grenzverwaltung ausgerichtet sein. Dennoch lassen sich einige Besonderheiten aufzählen:

Strategische Bewertungen sollten konzentriert sein auf:

- Verstehen der Entwicklung von Phänomenen
- Erstellung eines allgemeinen und eines globalen Bilds
- Ausarbeitung einer Vorschau
- Empfehlungen zur Entwicklung von Fähigkeiten und Kapazitäten
- Bestimmung des Ressourcenbedarfs
- Unterstützung bei Budgetentscheidungen

Operative Bewertungen sollten folgende Aspekte / Produkte einbeziehen:

- Dynamik einer Gefährdung
- Interne Faktoren und die Ergebnisse der Verletzlichkeitsbewertung sind für die Bewertung der Ressourcen und ihre Umverteilung relevant
- Fokus auf Grenzabschnitt

Taktische Bewertungen müssen folgende Aspekte / Produkte behandeln:

- Risikoindikatoren
- Risikoprofile (von Tätern, Opfern und Tatbegehungsweise)
- Vorbestimmtes geografisches Gebiet und vorbestimmte Zeit
- Externe Aspekte (an der Grenze)

Gefährdung

Eine Gefährdung ist als Drucksituation definiert, die den Schutz der Außengrenzen beeinträchtigen kann. Sie wird durch ihr Ausmaß und ihre Wahrscheinlichkeit konkretisiert.

Im Mittelpunkt der Risikoanalyse steht die Ermittlung aktueller und potentieller Gefährdungen, die den Schutz der Außengrenzen beeinflussen.

Bei der Beschreibung einer Gefährdung werden für gewöhnlich die Tatbegehungsweise (Modus Operandi), die Ziele, Motive und Fähigkeiten der Täter (wer, wo, wann, wie viele), Trends und Prognosen sowie alle Faktoren erfasst, die Einfluss auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung haben. Die genauen Komponenten beruhen auf einer Untersuchung der Gefährdung mit dem Ziel, die Einflussvariablen sowie mögliche Wechselbeziehungen zwischen ihnen zu ermitteln.

Gefährdungen sollten quantifiziert werden, damit sie verglichen und nach Priorität eingestuft werden können. Die Analyse dient der Entscheidung über künftige Maßnahmen, weshalb jede Gefährdungsbewertung ihrem Wesen nach vorausschauend ist und Angaben zur Wahrscheinlichkeit und zum Ausmaß der Gefährdung für einen bestimmten Zeithorizont enthalten sollte.

Verletzlichkeit

Die Verletzlichkeit ist abhängig von den Möglichkeiten eines Systems eine Gefährdung abzuschwächen. Die Verletzlichkeiten werden als die Faktoren an den Grenzen oder in der EU verstanden, die das Ausmaß oder die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung erhöhen oder verringern können.

Einige Hauptfaktoren, die bei der Ermittlung der Verletzlichkeit eine Rolle spielen, sind unter anderem die geografischen Eigenschaften der Grenzgebiete, die Analyse der operativen Kapazitäten zur Eindämmung der Gefährdung, etwa die Anzahl der eingesetzten Kräfte und ihre Kompetenzen, die Bereitstellung von Ausrüstung und der Umgang mit Prioritäten und Strategien. Die Bewertung dieser Faktoren sollte Entscheidungsträgern aufzeigen, welche Grenzabschnitte für bestimmte Gefährdungen besonders verletzlich sind, damit eine schnelle Reaktion auf etwaige Ereignisse möglich ist.

Bei den Verletzlichkeiten handelt es sich um Bereiche, die ihrem Wesen nach exakter gemessen und geschätzt werden können, als dies bei der Bewertung der Gefährdung und der Auswirkungen möglich ist.

Abgrenzung der Verletzlichkeit beim CIRAM von der Schwachstellenbeurteilung nach Artikel 32 der Verordnung (EU) 2019/1896

In der Verordnung (EU) 2019/1896 ist die Schwachstellenbeurteilung⁵ als Qualitätssicherungsmechanismus vorgesehen, mit dem die Kapazitäten der Mitgliedstaaten überwacht und bewertet werden. Die Schwachstellenbeurteilung erfolgt anhand einer gemeinsamen Methodik.

In der Verordnung (EU) 2019/1869 sind mehrere Schnittstellen zwischen Risikoanalyse und Schwachstellenbeurteilung angegeben.

⁵ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k und Artikel 32 der Verordnung (EU) 2019/1896.

Auswirkungen

Die Auswirkungen sind als Folgen einer Gefährdung für die Innere Sicherheit der EU oder die Funktionsfähigkeit oder Sicherheit der Außengrenzen definiert. Die Auswirkungen können auch mit Blick auf die humanitären Folgen analysiert werden.

Bei der Folgenabschätzung sind sowohl unmittelbare als auch mögliche spätere Auswirkungen zu betrachten. Dabei sollten auch geringfügige Vorkommnisse Beachtung finden, die für sich genommen keine großen Auswirkungen haben, in ihrer Gesamtheit jedoch die Innere Sicherheit der EU oder die Funktionsfähigkeit oder Sicherheit der Außengrenzen beeinträchtigen können.

Die Messung der Auswirkungen hängt von der identifizierten Gefährdung ab. Falls keine quantitative oder qualitative Bewertung möglich ist, können die Auswirkungen anhand einer Beschreibung der Ergebnisse einer induktiven Analyse („wohlbegründeten Annahme“) oder Analyse von Szenarien dargelegt werden.

Gefährdung, Verletzlichkeit und Auswirkungen bilden die Komponenten des Risikos. Die Risikoanalyse ist im Diagramm unten abgebildet. Die in dem Diagramm dargestellten Elemente sind nicht vollständig. Sie dienen lediglich als Beispiele für zu berücksichtigende Variablen.

Abbildung 3: Diagramm zur Risikoanalyse



Der Auswertungskreislauf

In jeder Organisation folgt die Verarbeitung von Informationen zur Entwicklung von Analyseprodukten einem standardisierten Verfahren. Die Risikoanalyseeinheiten von Frontex und in den Mitgliedstaaten verwenden Informationsverarbeitungsprozesse, Fähigkeiten und Methoden, um **gewinnbringende Erkenntnisse** zu generieren.

Dabei wird ein strukturiertes gemeinsames Verfahren eingesetzt, bei dem verwertbare Informationen erhoben, analysiert und verteilt werden. Die Analysetätigkeiten im Rahmen der integrierten europäischen Grenzverwaltung sind im Kern auf dieses Verfahren gestützt, das eine wirksame Grenzverwaltung unterstützt, indem es zeitnah geeignete Produkte liefert.

Dieser strukturierte Auswertungsprozess wird als Auswertungskreislauf bezeichnet. Es handelt sich um einen festgelegten Kreislauf, der die Wirksamkeit von Risikoanalysen mithilfe eines Systems gegenseitiger Kontrolle sicherstellt.

Der Auswertungskreislauf baut auf dem Grundgedanken auf, dass die systematische Auswertung von Informationen zu wirksamen Produkten führt, die Entscheidungsträger bei der Risikobewältigung unterstützen.

Abbildung 4: Auswertungskreislauf



Empfehlungen

Sofern vorgesehen, sollten Risikoanalysen Empfehlungen enthalten, die Entscheidungsträgern die Ausarbeitung und Ergreifung von Maßnahmen zur Risikobewältigung ermöglichen. Die Maßnahmen sollen verhindern, dass die Risiken eintreten, oder im Fall ihres Eintretens ihre Auswirkungen eindämmen. Darüber hinaus können die Risikoanalysten Aktionspläne entwickeln. Auf jeden Fall sollte das Produkt einer Analyse immer gewinnbringende Erkenntnisse enthalten.⁶

Die Empfehlungen zielen darauf ab, Entscheidungsträger bei der Wahl und Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu unterstützen.

⁶ Die Empfehlungen sind Teil der analytischen Schlussfolgerungen und nicht mit den in den Artikeln 32 und 41 der Verordnung (EU) 2019/1896 genannten Empfehlungen des Exekutivdirektors von Frontex zu verwechseln.

Die CIRAM-Umsetzung

Jeder Mitgliedstaat ist aufgefordert, Kapazitäten für die Risikoanalyse in Form eines Referats, eines Netzwerks und/oder eines Systems einzurichten und zu pflegen. Diese Kapazitäten dienen dazu, CIRAM und den Auswertungskreislauf umzusetzen, indem sichergestellt wird, dass Daten erhoben, Bewertungsverfahren angewendet, geeignete Instrumente bereitgestellt und Risikoanalysten eingebunden werden. Zur Umsetzung des CIRAM und des Auswertungskreislaufes finden spezielle Schulungen statt. Die für die Risikoanalyse zuständigen Stellen sind auch für die Einrichtung entsprechender Kooperationsnetzwerke verantwortlich.

Auf EU-Ebene wird die Lage an den Außengrenzen durch EURO-SUR überwacht. Dies ermöglicht auch den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache mit dem Ziel, das Lagebewusstsein zu verbessern und die Reaktionsfähigkeit zu erhöhen.

Das Frontex-Risikoanalysenetzwerk (FRAN) setzt sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, Agenturen sowie der Mitgliedstaaten zusammen, die sich mit Risikoanalysen und Grenzverwaltung befassen.

Es gibt Bemühungen auf EU-Ebene, das FRAN durch die Einrichtung regionaler Netzwerke im Grenzvorbereich und durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu ergänzen.

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
Plac Europejski 6
00-844 Warszawa, Polen

Tel.: +48 22 205 95 00

Fax: +48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu

www.frontex.europa.eu



Frontex Risikoanalyseeinheit
Warschau, Dezember 2021