



Gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell

Kurzfassung

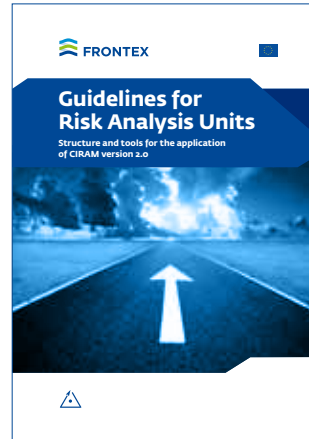
Optimiert für Bildschirmansicht



Version 2.0

Referenznummer 17600 / 2013 de

Inhaltsverzeichnis



Das von Frontex entwickelte «Gemeinsame Integrierte Risikoanalysemodell» (CIRAM) wird in zwei Dokumenten beschrieben. Das erste Dokument (links) beschreibt das Gesamtmodell, während sich das zweite Dokument (rechts) mit der praktischen Umsetzung des Modells befasst, unter Hervorhebung von Strukturen und Hilfsmitteln und deren Anwendung. Diese Broschüre enthält eine Zusammenfassung beider Dokumente.

Einleitung #3

Überblick über die Risiken #4

Gefährdung #6

Verletzlichkeit #8

Auswirkungen #10

Bewertung der Risiken #11

Datensammlung #12

Datenauswertungssysteme #13

Beispiele für die von der Risikoanalyseeinheit von Frontex bereitgestellten Produkte #14

Auswertungskreislauf #15

Einrichtung von Risikoanalyseeinheiten in den Mitgliedstaaten #16

Bewertungstechniken #17

Glossar #18

Einleitung

Ziel des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells (Common Integrated Risk Analysis Model CIRAM) ist die Festlegung einer eindeutigen und transparenten Methodik für die Risikoanalyse zur Förderung des wirkungsvollen Informationsaustausches und der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzsicherheit. Mit CIRAM soll ein gemeinsames Verständnis der Risikoanalyse gefördert und ein Beitrag zu mehr Kohärenz beim Schutz der Außengrenzen geleistet werden. Die Entwicklung und Anwendung von CIRAM stellt nach Artikel 4 der Frontex-Verordnung eine rechtliche Verpflichtung dar.

Artikel 4 der Frontex-Verordnung (EG 2007/04)

Risikoanalyse

Die Agentur entwickelt ein gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell und wendet es an. Sie erstellt sowohl allgemeine als auch spezifische Risikoanalysen, die dem Rat und der Kommission übermittelt werden. Bei der Entwicklung des gemeinsamen zentralen Lehrplans für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten berücksichtigt die Agentur die Ergebnisse des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells.

Was bedeutet CIRAM?

Da der Gesetzgeber keine Definition der Begriffe vorgibt, wurde bei der Entwicklung der Version 2.0 die folgende Bedeutung zugrunde gelegt.

„**Gemeinsames**“ bezieht sich auf eine von den Mitgliedstaaten und Frontex entwickelte Methodik, die auf nationaler und EU-Ebene angewendet werden kann.

„**Integriertes**“ bezeichnet das Ziel von Frontex, ein integriertes Grenzmanagement zu fördern, welches ein einheitliches und hohes Kontrollniveau an den Außengrenzen gewährleistet. Ein integrierter Ansatz bei der Risikoanalyse ermöglicht die Zusammenarbeit mit anderen an den Grenzen tätigen Vollzugsbehörden wie Zoll, Ausländerbehörden und nationalen Polizeibehörden.

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

„**Modell**“ bezieht sich auf die Rahmenvorgaben der Analyse, die durch eine gemeinsame Terminologie und Struktur für die Risikoanalyse in den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird. Es bezeichnet keinen Algorithmus, der absolute Ergebnisse liefert.

Überblick über die Risiken

In Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen beschreibt **Risiko**

- das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit einer **Gefährdung** an den Außengrenzen
- unter Betrachtung der Maßnahmen vor Ort und an den (Schengen-) Binnengrenzen (**Verletzlichkeit**)
- und deren **Auswirkungen** auf die innere Sicherheit der EU, die Sicherheit der Außengrenzen und den optimalen Reisendenfluss oder humanitäre Folgen.

Daher beschreibt Risiko in Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen drei Komponenten: (1) die Gefährdung, die in Bezug auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit bewertet wird, (2) die Verletzlichkeit, d. h. der Umfang und die Wirksamkeit der Reaktion auf die Gefährdung und (3) die Auswirkungen, d. h. die Folgen beim Eintritt der Gefährdung für die innere Sicherheit, die Sicherheit der Außengrenzen, die humanitären Folgen und die Folgen für den *Bona fide* Grenzverkehr.

Die drei Komponenten sind nicht isoliert und nicht in einer rigiden Reihenfolge zu bewerten. Jede Komponente wird vielmehr als ein unterschiedlicher Blickwinkel betrachtet, von dem aus das Risiko untersucht werden kann, und die Bewertung einer Komponente bietet Material für die Bewertung der beiden anderen Komponenten.

Die Risikoanalyse beinhaltet einen Referenzzeitraum (einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr) entsprechend der zu informierenden Entscheidungsebene. Eine Risikoanalyse auf Ebene der Grenzübergangsstellen

wird beispielsweise entwickelt, um kurzfristige Entscheidungen wie die Mobilisierung von Ressourcen für den Folgetag oder die folgende Woche zu erleichtern, während die Risikoanalysen für die Entscheidungsfindung des Verwaltungsrats von Frontex den Zeitrahmen von einem Jahr haben.

Die Risiken werden ermittelt, hinsichtlich des Ausmaßes der Gefährdung, der Verletzlichkeit und der Auswirkungen bewertet und dann den Entscheidungsträgern mitgeteilt. Während die Analysten für die Ermittlung und Bewertung der Gefährdung verantwortlich sind, haben die Entscheidungsträger im Rahmen ihrer Entscheidungsbefugnis die Verantwortung für die Bewältigung der Risiken.

Beispiel: Die Analysten für strategische Risiken bei Frontex informieren den Verwaltungsrat über Risiken, damit diesem bei einer Reihe unterschiedlicher Risiken eine Entscheidungsgrundlage für die Zuweisung der Haushaltsmittel zur Verfügung steht. Auf Ebene der Grenzübergangsstellen informieren die Risikoanalysten die Leiter der Grenzübergangsstellen über operative Risiken, damit diese eine fundierte Entscheidungsgrundlage bei der Einteilung von Bediensteten für die Kontrolle und Überwachung haben.

Häufig ist es nicht möglich, die Wahrscheinlichkeit z. B. mit Hilfe von Wahrscheinlichkeitsmethoden präzise zu ermitteln. Es ist jedoch hilfreich, eine einheitliche Terminologie für die Bezeichnung einer ähnlichen Wahrscheinlichkeit zu verwenden.



Gefährdung

Eine **Gefährdung** wird als Druck definiert, welcher auf die Außengrenzen wirkt. Sie wird durch ihr Ausmaß und ihre Wahrscheinlichkeit konkretisiert.

Das Erkennen von Gefährdungen bezeichnet die Fähigkeit, die den Analysten übermittelten und von diesen erfassten Daten und Informationen in der für die Entscheidungsfindung geeignetsten Form zusammenzufassen. Es stehen zahlreiche Techniken zum Erkennen einer Gefährdung zur Verfügung, wovon sich verschiedene Techniken gegenseitig ergänzen.

Eine abschließende Beschreibung aller Gefährdungen wäre zu umfangreich, um die Entscheidungsfindung zu unterstützen. Als Faustregel gilt es, den Entscheidungsträgern bevorzugt zwischen fünf und zehn Gefährdungen mitzuteilen. Manchmal wird nur eine Gefährdung berücksichtigt.

Die Beschreibung der Gefährdung umfasst üblicherweise die Darstellung der Tatbegehungsweise (M. O.), die Ziele, Motive und Fähigkeiten der Täter (wer, wo, wann, wie viele), die Trends und Vorhersagen sowie die Push Faktoren, die Auswirkungen auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit haben.

Die Analysten sollten den Entscheidungsträgern eine Maßeinheit für das Ausmaß der Gefährdung an die Hand geben, damit unterschiedliche Gefährdungen verglichen und Prioritäten festgelegt werden können. So variiert beispielsweise das Ausmaß der Gefährdung durch unerlaubte

Grenzübertritte an den Außengrenzen erheblich, von mehreren Tausend pro Monat während der Krisenzeiten im Mittelmeerraum zu weniger als zehn Vorfällen pro Jahr an einigen Abschnitten der Außengrenze. Wenn präzise Maßeinheiten nicht möglich sind, sollten relative Maßstäbe oder Stufen eingesetzt werden.

Da der Zweck der Analyse in der Unterrichtung der Entscheidungsträger besteht und diese Entscheidungen Folgen für die Zukunft haben, ist die Untersuchung der Gefährdung von Natur aus zukunftsorientiert und sollte einen bestimmten Zeithorizont als Bezugsgröße für eine Wahrscheinlichkeit angeben. Die Bewertung der Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung ist Teil der Informationen, die den Entscheidungsfindungsprozess unterstützen.

So sollten die Analysten beispielsweise angeben, dass eine Gefährdung für unerlaubte Grenzübertritte zwischen Grenzübergangsstelle X und Grenzübergangsstelle Y aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit und der aktuell verfügbaren Auswertung sehr wahrscheinlich ist, während sie zwischen den Grenzübergangsstellen Y und Z unwahrscheinlich ist. Diese Informationen ermöglichen es den Entscheidungsträgern, Ressourcen bevorzugt dem Gebiet zwischen Grenzübergangsstelle X und Grenzübergangsstelle Y zuzuweisen.

Begriffe zur Bewertung der Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung:

Wahrscheinlichkeit	Ausmaß der Wahrscheinlichkeit (häufig nicht verfügbar)	Ausdrücke für Wahrscheinlichkeiten
Sicher	100% – Sicherheit	Ohne jeden Zweifel Ohne Zweifel
Fast sicher	93% (+/- 6%)	Sicher So gut wie sicher Sehr wahrscheinlich Hohe Wahrscheinlichkeit Sehr hohe Wahrscheinlichkeit
Wahrscheinlich	75% (+/- 12%)	Wahrscheinlich Vermutlich Relativ wahrscheinlich
Ausgeglichen	50% (+/- 10%)	Mittlere Chance Mittlere Wahrscheinlichkeit
Unwahrscheinlich	30% (+/- 10%)	Unwahrscheinlich Geringe Wahrscheinlichkeit Zweifelhaft Niedrige Wahrscheinlichkeit
Fast ausgeschlossen	7% (+/- 5%)	So gut wie ausgeschlossen Beinahe ausgeschlossen Geringe Chance Stark zweifelhaft Sehr unwahrscheinlich Höchst unwahrscheinlich Ausgesprochen unwahrscheinlich Wenig Aussicht Unwahrscheinlich Geringe Wahrscheinlichkeit Sehr geringe Wahrscheinlichkeit
Ausgeschlossen	0% – Unwahrscheinlichkeit	Ausgeschlossen Null Wahrscheinlichkeit Keine Chance

Verletzlichkeit

Die **Verletzlichkeit** ist abhängig von den Möglichkeiten eines Systems und dessen Rahmenbedingungen, eine Gefährdung abzuschwächen.

Verletzlichkeit bezeichnet hier nicht die Verletzlichkeit krimineller Gruppen, eine Definition, die häufig in der strafrechtlichen Literatur verwendet wird. Sie beschreibt vielmehr die Fähigkeit der vorhandenen Systeme, eine Gefährdung aufzudecken oder zu verhindern.

Wesentliche Faktoren für die Verletzlichkeit sind unter anderem die geografischen Eigenschaften der Grenzgebiete, die von menschenleeren Zonen bis zu dicht besiedelten städtischen Gebieten reichen können. Ebenso wichtig ist es zu wissen, ob die Anzahl der für die Überwachung in einem bestimmten Grenzabschnitt verfügbaren Mitarbeiter gering oder sehr hoch ist. Die Kenntnis der vorhandenen Kapazitäten ermöglicht es den Analysten, die Ursachen für die beobachteten Tendenzen in den regelmäßig erfassten Daten zu ermitteln. Eine Zunahme bei der Feststellung von unerlaubten Grenzübertritten kann auf zahlreicheren Versuchen der Migranten oder einer Erhöhung der Zahl der Mitarbeiter, die die Migranten aufspüren können, beruhen.

Die Verletzlichkeit betrifft Aspekte, die häufig sorgfältig untersucht werden können und für die relativ genaue Schätzungen möglich sind, beispielsweise durch die Heranziehung von Personalunterlagen oder des Ausrüstungsverzeichnisses auf der Ebene der Grenzübergangsstellen. In der Praxis können einfache Hinweise auf langfristige Veränderungen möglicherweise ausreichen, um anzugeben, in welche Richtung sich die vorhandenen Maßnahmen entwickeln.

Die Analysten sollten über die Werkzeuge verfügen, um den Entscheidungsträgern anzuzeigen, welche Grenzabschnitte für bestimmte Gefährdungen besonders verletzlich sind, damit eine schnelle Reaktion auf die Ereignisse möglich wird. Gleichzeitig sollten die Entscheidungsträger die von den Analysten für die Bewertung des Ausmaßes der Verletzlichkeit verwendete Terminologie verstehen. Daher ist die Festlegung der unterschiedlichen Stufen der Verletzlichkeit wie im unten dargelegten Beispiel von Bedeutung.

Beispiele für die qualitative Schätzung des Ausmaßes der Verletzlichkeit für unterschiedliche Aspekte der Verletzlichkeit.

Ausmaß	Grenzdurchlässigkeit	Operative Kapazitäten und rechtliche Reaktionen	Pull Faktoren: große Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten, scheinbar leichter betrügerischer Zugang zu internationalem Schutz und Sozialleistungen
Sehr hohe Verletzlichkeit	Das Terrain oder die natürlichen Bedingungen der Außengrenzen fördern diese Gefährdung	Es stehen keine Kompetenzen oder rechtlichen Reaktionen zur Verfügung, um diese Gefährdung abzuwehren	Sämtliche dieser Faktoren sind vorhanden
Hohe Verletzlichkeit	Das Terrain oder die natürlichen Bedingungen der Außengrenzen begünstigen diese Gefährdung	Es stehen nur sehr geringe Kompetenzen oder rechtlichen Reaktionen zur Verfügung, um diese Gefährdung abzuwehren	Mehrere Faktoren sind vorhanden
Mittlere Verletzlichkeit	Das Terrain oder die natürlichen Bedingungen haben keine Auswirkungen auf die Entwicklung dieser Gefährdung	Es stehen nur bescheidene Kompetenzen oder rechtlichen Reaktionen zur Verfügung, um diese Gefährdung abzuwehren	Einer dieser Faktoren ist vorhanden
Geringe Verletzlichkeit	Das Terrain oder die natürlichen Bedingungen verhindern die Entwicklung dieser Gefährdung	Es stehen ausreichende Kompetenzen oder rechtlichen Reaktionen zur Verfügung, um diese Gefährdung abzuwehren	Keiner dieser Faktoren ist vorhanden

Auswirkungen

Die **Auswirkungen** sind die Folgen einer Gefährdung auf die innere Sicherheit der EU, die Sicherheit der Außengrenzen, den optimalen Reisendenfluss oder humanitäre Folgen.

Die Aufrechterhaltung der Sicherheit der Grenzen und der inneren Sicherheit der EU ist der Hauptgrund für die Arbeit von Frontex und der Grenzbehörden der Mitgliedstaaten. Die Risiken werden daher hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Sicherheit der Außengrenzen und die innere Sicherheit bewertet.

Ein Bestandteil der Bewertung umfasst eine Einschätzung der Auswirkungen auf die Fähigkeit zur Bewältigung des Reisendenflusses, um, wie im Schengener Grenzkodex (SGK) festgelegt, eine optimale Abwicklung der Verkehrsströme von Personen, die die Grenze überschreiten, zu gewährleisten.

Grenzbeamte sind zudem häufig die ersten Amtspersonen, die in Kontakt mit Personen kommen, die internationale Hilfe benötigen. Die operativen und analytischen Tätigkeiten von Frontex orientieren sich an den

Grundrechten, daher werden die humanitären Auswirkungen der von der Risikoanalyseeinheit ermittelten Risiken sorgfältig geprüft.

Stehen keine quantitativen oder qualitativen Bewertungen zur Verfügung, können die Auswirkungen anhand einer Beschreibung der Ergebnisse aus der induktiven Analyse („wohlbegründete Annahmen“) oder Analyse von Szenarien gemessen werden. Wie bei anderen Bewertungsarten ist es hilfreich, das in der Bewertung verwendete unterschiedliche Ausmaß der Auswirkungen eindeutig festzulegen.

Beispiele für die qualitative Schätzung des Ausmaßes der Folgen von unerlaubter Einreise

Auswirkungen	Kritisch	Sehr wichtig	Wichtig	Gering
Verlust von Menschenleben	In den meisten Fällen (d. h. >75%) sind Menschenleben gefährdet.	In vielen Fällen (d. h. $20% < x < 75%$) sind Menschenleben gefährdet.	In wenigen Fällen sind Menschenleben gefährdet (<20%)	Hat keine Folgen für das Leben von Menschen

Bewertung der Risiken

Die numerische Darstellung der Risikostufen beispielsweise in Prozent vermittelt den Entscheidungsträgern möglicherweise einen unzutreffenden Eindruck von Präzision. Quantitative Schätzungen der Risikostufen sind nur in bestimmten Fällen anwendbar, in denen umfangreiche Daten zur Verfügung stehen und die Ergebnisse im Zeitverlauf validiert werden können. Dies ist im Bereich des Grenzmanagements meist nicht der Fall und die Analysten sollten sich daher in erster Linie auf eine qualitative Beschreibung der Risiken stützen.

In den meisten Fällen empfehlen sich qualitative Bewertungen und die Klassifizierung der Risiken in Bedeutungskategorien. Die Wahl der Anzahl der Risikostufen und die Dokumentation der Risikobewertungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Analysten.

Die Risikostufen können mit unterschiedlicher Terminologie beschrieben werden, für die die nachstehenden Beispiele einige Anregungen bieten sollen. Die Beschreibungen der Risikostufen sind ein wesentliches Ergebnis des Risikoanalyseprozesses und entscheidend für die Unterstützung der Entscheidungsfindung. Die Analysten sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass ihre Arbeit Einfluss auf Entscheidungen hat, und daher die Beschreibung und Erläuterung so klar wie möglich gestalten.

Beispiel für drei Risikostufen

Risikostufe	Beschreibung
Niedrig	Hinnehmbares Risiko. Die Auswirkungen können bewältigt werden, die Verletzlichkeit ist akzeptabel, die Gefährdungen müssen jedoch beobachtet werden, um Veränderungen festzustellen, welche die Risikostufe erhöhen können.
Mittel	Tolerierbares Risiko, doch die Auswirkungen sind mit den derzeit verfügbaren Kapazitäten nicht einfach zu bewältigen. Ein geringer Anstieg beim Ausmaß der Gefährdung könnte die Wirksamkeit der Reaktion aufs Spiel setzen. Die Entwicklung der Gefährdung ist regelmäßig zu überwachen und im Folgenden ist zu prüfen, ob Maßnahmen zu ergreifen sind.
Hoch	Nicht akzeptables Risiko Mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten oder bevor risikominimierende Maßnahmen umgesetzt wurden können die Auswirkungen nicht angemessen bewältigt werden.

Datensammlung

Damit die Risikoanalyse effektiv ist, ist der Zugang zu ausreichenden Daten und Informationen erforderlich. Die Erfassung von Daten/Informationen ist eine gemeinsame Aufgabe der Analysereferate und der anderen Einheiten, die Daten erheben. Die Daten/Informationen können aus verschiedenen Quellen stammen und vertrauliche oder öffentlich verfügbare Daten sein.

Daten (metrisch) werden bei der Bewertung einer Gefährdung sowie deren Ausmaß häufig zur Beschreibung von Mustern oder Trends genutzt, sie können jedoch auch in die Bewertung der Verletzlichkeit oder der Auswirkungen einfließen.

Auf nationaler Ebene umfassen mögliche Quellen umgehend zur Verfügung stehender Daten unter anderem:

- Spezielle Datenbanken wie VIS, SIS, Eurodac
- Datenbanken zur Erfassung des Reisendenflusses
- Daten zur Anzahl der Bediensteten

Auf der Ebene von Frontex erfasst das Netzwerk zur Risikoanalyse seit 2008 monatlich Daten zu folgenden Bereichen: Feststellung von unerlaubten Grenzübertritten zwischen den Grenzübergangsstellen, Feststellung von Behältnisschleusungen an Grenzübergangsstellen, Feststellung von tatverdächtigen Schleusern, Feststellung von unerlaubtem Aufenthalt, Asylanträge, Feststellung von Urkundendelikten, Rückführungsentscheidungen und durchgeführten Rückführungen.

Informationen (nicht metrische Daten) sind für die Identifizierung und Beschreibung von Risiken, Gefährdungen, Verletzlichkeit und Auswirkungen wesentlich.

Auf nationaler Ebene umfassen mögliche Quellen umgehend zur Verfügung stehender Daten unter anderem:

- Nationale Datenbanken zur Erfassung der Passagierdaten (Herkunftsland, Grund der Einreise, Reiseinformationen, Fahrzeugtyp beim Grenzübertritt, usw.)
- Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden einschließlich gesuchter Personen, Strafregister, Aussagen festgenommener Personen, Auswertungen, gestohlener Dokumente
- Berichte mit Analysen oder Lagebildern sowie frei zugängliche Informationsquellen

Auf der Ebene von Frontex verfasst das Netzwerk zur Risikoanalyse seit 2008 zweimonatlich analytische Berichte, die den Mitgliedstaaten eine Zusammenfassung der folgenden vier Schwerpunkte bietet: Drittstaaten, Lage an den Grenzen, unerlaubter Aufenthalt in der EU sowie institutionelle Veränderungen auf nationaler Ebene

Datenauswertungssysteme

Es werden zahlreiche Datenauswertungssysteme eingesetzt, das am häufigsten verwendete ist jedoch das 4×4 Datenauswertungs- und -einstufungssystem (4×4 Information Evaluation Grading System). In diesem System werden die Informationen/Daten anhand von zwei Dimensionen bewertet: Die erste Dimension ist die Verlässlichkeit der Informations- bzw. Datenquelle und die zweite die Gültigkeit der Informationen/Daten. Diese beiden Dimensionen werden im Rahmen einer vierstufigen Skala wie folgt bewertet:

Bewertung der Verlässlichkeit der Quelle:

Einstufung	Beschreibung
A	Es besteht kein Zweifel an der Authentizität, Verlässlichkeit und Eignung der Quelle oder die Informationen stammen von einer Quelle, die sich in allen Fällen als verlässlich erwiesen hat.
B	Quelle, deren Informationen sich in den meisten Fällen als verlässlich erwiesen haben
C	Quelle, deren Informationen sich in den meisten Fällen als nicht verlässlich erwiesen haben
X	Die Verlässlichkeit der Quelle kann nicht beurteilt werden

Bewertung der Gültigkeit der Information

Einstufung	Beschreibung
1	Informationen, an deren Wahrheitsgehalt kein Zweifel besteht
2	Informationen, die der Quelle, nicht aber dem Bediensteten, der sie weitergibt, persönlich bekannt sind
3	Informationen, die der Quelle nicht persönlich bekannt sind, die aber durch andere bereits erfasste Informationen erhärtet werden
4	Informationen, die der Quelle nicht persönlich bekannt sind und die sich auf keine andere Weise erhärten lassen

Informationen, die von einer verlässlichen Quelle stammen (mit der Einstufung A) und als wahr (d. h. mit 1) bewertet werden, werden beispielsweise als „A1“-Informationen bezeichnet. Informationen von einer Quelle, die nicht beurteilt werden kann und die faktisch unbekannt ist, wird als „X4“-Information bezeichnet.

Beispiele für die von der Risikoanalyseeinheit von Frontex bereitgestellten Produkte

ARA Annual Risk Analysis (jährliche Risikoanalyse)

Jahresbericht zur Situation der illegalen Migration im Vorjahr, Prognose und Empfehlungen für die Zukunft, Planung der operativen Tätigkeiten von Frontex im Folgejahr.

SARA Semi-annual Risk Analysis (halbjährliche Risikoanalyse)

Halbjahresaktualisierung von ARA, einschließlich erforderlichenfalls einer Überprüfung und Feinabstimmung der Empfehlungen

FRAN Quarterly (FRAN-Quartalsbericht)

Quartalsbericht mit Rückmeldungen und Analyse der Tendenzen bei der unerlaubten Einreise auf Grundlage des Informationsaustauschs im Rahmen von FRAN.

TRA Tailored Risk Analysis

Ein analytischer Bericht, der sich einem bestimmten Phänomen oder geografischen Gebiet widmet, z. B. der unerlaubten Einreise von Irakern in die EU oder den Folgen der Finanzkrise für die unerlaubte Einreise in die EU.

TFA Tactical Focused Assessment

Ein analytischer Bericht für die Planung einer bestimmten gemeinsamen Aktion.

WAR Weekly Analytical Report

Eine wöchentliche Analyse der während einer bestimmten gemeinsamen Aktion erfassten Informationen, die für das operative Team und die Behörden des Gastlandes erstellt wird.



Auswertungskreislauf

Die Auswertung („Intelligence“) bildet den Kern der Risikoanalyse, da diese als eingehende bzw. verfasste Information definiert wird, die sich auf eine der Risikokomponenten bezieht, d. h. auf die Gefährdung, Verletzlichkeit oder die Auswirkungen.

In Zusammenhang mit der Grenzkontrolle bezeichnet Auswertung („Intelligence“) typischerweise Informationen zu bestimmten Grenzübertrittseignissen, insbesondere unerlaubte Handlungen, die zu operativen Zwecken genutzt werden können. Beispiele für die Auswertung im Rahmen der Grenzsicherheit sind Informationen zu Migranten, die einen unerlaubten Grenzübertritt planen oder Informationen zu bestimmten Drogentransporten.

Der strukturierte Auswertungsprozess wird als Auswertungskreislauf bezeichnet und ist ein festgelegter Kreislauf, der die Wirksamkeit der Strafverfolgungsmaßnahmen durch ein System der gegenseitigen Kontrolle gewährleistet.



Einrichtung von Risikoanalyseeinheiten in den Mitgliedstaaten

Jeder einzelne Mitgliedstaat ist aufgefordert, eine Risikoanalyseeinheit einzurichten und zu unterhalten.

Die Funktion der Risikoanalyseeinheit besteht in der Beschaffung von Informationen zur Grenzsicherheit sowie allgemein zur inneren Sicherheit der EU. Zu diesem Zweck werden die Risikoanalyseeinheiten analytische Berichte und Bewertungen erarbeiten und verbreiten. Dies umfasst allgemeine und spezifische Trends, Routen, Tatbegehungsweisen und die für die kriminellen Aktivitäten eingesetzten Transportmittel sowie die mögliche Beteiligung von Netzen organisierter Kriminalität.

Die Risikoanalyseeinheiten sind für die Weitergabe der Informationen an Frontex und die betroffenen Mitgliedstaaten verantwortlich, die vermutlich Auswirkungen über die Grenzen ihres Mitgliedstaates hinaus haben. Für den wirksamen Schutz der Außengrenzen ist Kooperation unverzichtbar.

Die effiziente Steuerung der Risikoanalyseeinheiten ist für die Qualität der analytischen Tätigkeiten entscheidend. Daher werden den Leitern der Risikoanalyseeinheiten eine Reihe von Führungsaufgaben übertragen:

- Steuerung und Management von Ressourcen
- Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Behörden/Abteilungen
- Tätigkeit als Ansprechpartner für nationale und internationale Behörden
- Gewährleistung des Zusammenhalts, der Kooperation und des Austauschs von Informationen/Intelligence

- Beteiligung an der Planung von Aktivitäten und Festlegung von Prioritäten
- Entwicklung von Lösungen für Probleme oder Schwachstellen
- Aktualisierung und Änderung der Arbeitsmethoden der Einheit
- Ergreifen sämtlicher weiterer Initiativen zur Verbesserung der Funktionsweise der Risikoanalyseeinheit



Bewertungstechniken

Für die unterschiedlichen Analysezwecke kann eine vielfältige Palette an Bewertungstechniken eingesetzt werden. Die Wahl einer Technik hängt von der Informations- und Datenlage, der Art der zu treffenden Entscheidungen, der zur Ausarbeitung der Analyse zur Verfügung stehenden Zeit sowie der Bekanntheit der Techniken für den Analysten ab. Eine Auswahl einiger der am häufigsten verwendeten und vielseitigsten Methoden wird nachstehend in Form einer Leitlinie beschrieben, wobei die Aufstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Analysten sollten die Techniken auswählen, mit denen sie die meisten Erfahrungen und in der Vergangenheit die besten Ergebnisse erzielt haben. Die unterschiedlichen Techniken können bei der Herstellung verschiedener Auswertungsprodukte wie die Bewertung von Gefährdung, Verletzlichkeit oder Auswirkungen verwendet werden.

Brainstorming: Brainstorming ist eine angewandte Visualisierungstechnik, die das freie Gespräch in einer Gruppe sachkundiger Teilnehmer stimuliert. Der Schwerpunkt, der dabei auf die Vorstellung und den Ideenaustausch gelegt wird, macht diese Technik besonders dann hilfreich, wenn keine Daten zur Verfügung stehen oder das Aufbrechen herrschender Denkweisen gesucht wird.

Sachverständigenumfrage: Diese Methodik bietet eine Möglichkeit zur strukturellen Einbeziehung von Sachverständigen in den Kernbereichen der Grenzsicherheit (irreguläre Migration, Kriminalität und Terrorismus). Dies erfordert ein differenziertes Vorgehen bei der Ausweitung der Erkenntnisse und ist von Natur aus hauptsächlich qualitativ. Einige quantitative Methoden können kombiniert werden (z. B. durch die Aufforderung der Sachverständigen, eine Rangfolge der Gefährdungen zu erstellen).

Muster- und Trendanalyse: Hier können verschiedene Werkzeuge kombiniert werden. Der Zugang zu historischen Daten (Statistiken zu vergangenen Ereignissen) ist für diese Methodik entscheidend.

Erhebungen: Diese Technik konzentriert sich in erster Linie auf die Ermittlung von Verletzlichkeiten (unter Verwendung eines naturwissenschaftlichen Ansatzes zur Extrapolation der Gesamtpopulation auf der Grundlage von Erfassungstechniken, d. h. die Zahl der festgenommenen grenzüberschreitenden Straftäter gegenüber den nicht festgenommenen Straftätern, die die Grenze überschreiten, in einem bestimmten Zeitraum). Diese Informationen sind auch für die Analyse von Gefährdungen hilfreich.

Glossar

Analyse: die Untersuchung des Risikos, der Gefährdung, Verletzlichkeit oder Auswirkungen, die zu deren Ermittlung, Beschreibung und Bewertung führt.

Bewertung: das Urteil der Analysten zur Bedeutung der ermittelten Risiken, Gefährdung, Verletzlichkeit oder Auswirkung.

Außengrenzen: bezeichnet die Grenzen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten. Im weiteren Sinn gilt die Bezeichnung für die Grenzen zwischen Schengen-assoziierten Ländern und Drittstaaten. So sind beispielsweise die polnische Grenze zur Ukraine und im weiteren Sinn die Grenze zwischen Norwegen und Russland Außengrenzen. Im Gegensatz dazu sind die Grenzen zwischen Schweden und Norwegen oder zwischen Frankreich und den Vereinigten Königreich (per Zug), Ungarn und Rumänien oder Spanien und Portugal keine Außengrenzen.

Auswirkungen: Die **Auswirkungen** sind die Folgen einer Gefährdung auf die innere Sicherheit der EU, die Sicherheit der Außengrenzen, den optimalen Reisendenfluss oder humanitäre Folgen.

Indikator: bezeichnet ein einzelnes Datenelement, das als Hinweis oder Verweis auf eine Empfehlung, Bedingung oder einen Status dient. Ein Indikator kann beispielsweise auf ein bestimmtes Ereignis, eine stattfindende Aktivität oder eine Reihe von Bedingungen für das Eintreten eines solchen Ereignisses hindeuten oder einen Hinweis auf die möglichen Absichten eines Ziels geben. Damit Indikatoren nützlich und überzeugend sind, sollten sie am besten als „Sätze“ entwickelt, erfasst und bewertet werden.

Information: jegliche unbewerteten Materialien, einschließlich Beobachtungen, Berichte, Behauptungen und Gerüchte, Fotografien und weitere Quellen, die nach ihrer Auswertung möglicherweise Erkenntnisse liefern.

Intelligence: eingehende und verfasste Informationen, die eine der Risikokomponenten betreffen, d. h. Gefährdung, Verletzlichkeit oder Auswirkung. In Zusammenhang mit der Grenzkontrolle bezeichnet „Intelligence“ in praktischer Hinsicht typischerweise Informationen zu bestimmten Grenzübertrittsereignissen, insbesondere unerlaubte Handlungen, die zu operativen Zwecken genutzt werden können.

Risiken: In Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen beschreibt **Risiko** das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung an den Außengrenzen, unter Betrachtung der Maßnahmen vor Ort und an den (Schengen-)Binnengrenzen (Verletzlichkeit) und deren Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Außengrenzen und den optimalen Reisendenfluss oder humanitäre Folgen.

Risikoanalyseeinheit: Eine organisatorische Einheit (Zelle, Abteilung, usw.) zum Schutz der Außengrenzen, die mit der Durchführung von Risikoanalysen beauftragt ist, um Risikohinweise/Bewertungen/Berichte zu Themen der Grenzsicherheit, irregulären Migration, Menschenhandel und Schleusen für das Management bereitzustellen.

Schleusen (Schleppen) von Migranten: Im Gegensatz zur Definition des Menschenhandels und der Definition im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bezieht sich der Begriff Schleusen (Schleppen) von Migranten auf eine freiwillige Vereinbarung, bei der die geschleuste (geschleppte) Person und der Schleuser (Schlepper) bewusst die Einreisekontrollen umgehen, zum Vorteil beider Parteien.

Menschenhandel ist kurz gesagt der unerlaubte Handel von Personen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und/oder Ausbeutung der Arbeitskraft. Der Begriff wird im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ausführlich erläutert.

Eine **Gefährdung** wird als Druck definiert, welcher auf die Außengrenzen wirkt. Sie wird durch ihr Ausmaß und ihre Wahrscheinlichkeit konkretisiert. Die Analysten sollten beschreiben, welche Prozesse oder Faktoren innerhalb oder außerhalb der EU Auswirkungen auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung haben.

Die **Verletzlichkeit** ist abhängig von den Möglichkeiten eines Systems und dessen Rahmenbedingungen, eine Gefährdung abzuschwächen. Sie beschreibt die Faktoren an den Grenzen oder in der EU, die das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung erhöhen bzw. mindern.



Europäische Agentur für die operative
Zusammenarbeit an den Außengrenzen der
Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Rondo ONZ 1
00-124 Warschau, Polen
T +48 22 205 95 00
F +48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu



Einheit für Risikoanalyse

Referenznummer 17600/2013 de

Warschau, November 2013