



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Januar 2022  
(OR. en)

5030/22

FRONT 3  
COMIX 3

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. Dezember 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 829 final
Betr.:	<b>MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT <i>Muster für eine Statusvereinbarung gemäß 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</i></b>

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 829 final.

Anl.: COM(2021) 829 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2021  
COM(2021) 829 final

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

**Muster für eine Statusvereinbarung gemäß 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**

## 1. EINLEITUNG

Die aktive Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist ein Schlüsselement des europäischen integrierten Grenzmanagements.<sup>1</sup> Seit der inzwischen aufgehobenen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016<sup>2</sup> ist die gemeinhin als Frontex bezeichnete Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „Agentur“) befugt, Teams mit Exekutivbefugnissen in an die Europäische Union angrenzende Drittstaaten zu entsenden, sofern eine Statusvereinbarung – ein gemäß Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausgehandeltes, unterzeichnetes und geschlossenes internationales Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem verhandelnden Drittstaat – geschlossen wurde. Im Jahr 2016 nahm die Kommission eine auf der Verordnung (EU) 2016/1624 basierende Musterstatusvereinbarung<sup>3</sup> an, die als Grundlage für die Verhandlungen mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien diente. Gegenwärtig sind die Statusvereinbarungen mit Serbien, Albanien und Montenegro abgeschlossen<sup>4</sup> und in allen drei Ländern wurden erfolgreich gemeinsame Aktionen eingeleitet. Statusvereinbarungen mit Nordmazedonien sowie mit Bosnien und Herzegowina wurden paraphiert, ihr Abschluss steht aber noch aus.

Im Jahr 2019 wurde das Mandat von Frontex durch die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>5</sup> (im Folgenden „Verordnung“) weiter ausgebaut. Mit der Verordnung wurden die Aufgaben der Agentur sowie die Zahl der potenziellen Partner für Statusvereinbarungen erweitert. Insbesondere kann die Agentur nun Teammitglieder mit Exekutivbefugnissen in jeden Drittstaat entsenden, sofern die Entsendung zur Wirksamkeit des europäischen integrierten Grenzmanagements beiträgt, mit anderen Worten ist die Entsendung nicht mehr auf an die Europäische Union angrenzende Drittstaaten begrenzt. Wie bereits zuvor, muss eine Statusvereinbarung

---

<sup>1</sup> Das europäische integrierte Grenzmanagement auf der Grundlage eines Vierstufenmodells der Zugangskontrolle umfasst Maßnahmen in Drittstaaten wie bei der gemeinsamen Visumpolitik, Maßnahmen in Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten, Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen, Risikoanalysen sowie Maßnahmen innerhalb des Schengen-Raums und im Bereich Rückkehr. In der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache wird die Zusammenarbeit mit Drittstaaten als wichtiges Element des europäischen integrierten Grenzmanagements anerkannt. (Erwägungsgrund 87).

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

<sup>3</sup> 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, 22.11.2016, COM(2016) 747 final.

<sup>4</sup> Beschluss (EU) 2020/865 des Rates, Beschluss (EU) 2018/1031 des Rates bzw. Beschluss (EU) 2020/729 des Rates.

<sup>5</sup> 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).

geschlossen werden, wenn die Entsendung von Teammitgliedern mit Exekutivbefugnissen in einen Drittstaat geplant ist.<sup>6</sup>

In der vorliegenden Mitteilung wird die in Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 vorgesehene Musterstatusvereinbarung erläutert. Sie ist eine Aktualisierung des im Jahr 2016 angenommenen Musters, mit der die durch die Verordnung (EU) 2019/1896 eingeführten Neuerungen, insbesondere die Verstärkung des Schutzes der Grundrechte und personenbezogenen Daten, verankert und gleichzeitig die bei der Aushandlung der bereits geschlossenen Statusvereinbarungen gewonnenen Erfahrungen genutzt werden.

## **2. ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTSTAATEN IM RAHMEN DER VERORDNUNG ÜBER DIE EUROPÄISCHE GRENZ- UND KÜSTENWACHE**

In seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018 forderte der Europäische Rat, die unterstützende Rolle der Agentur bei der Sicherstellung der wirksamen Kontrolle der Außengrenzen der Union, einschließlich bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, durch zusätzliche Mittel und ein erweitertes Mandat weiter zu verstärken.<sup>7</sup>

Eine gut strukturierte und dauerhafte Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist ein zentraler Faktor für die Verwirklichung der Ziele des europäischen integrierten Grenzmanagements. In der Verordnung wird die *„Zusammenarbeit mit Drittstaaten in von dieser Verordnung erfassten Bereichen mit besonderem Schwerpunkt auf benachbarten Drittstaaten und jenen Drittstaaten, die entsprechend der Risikoanalysen als Herkunfts- oder Transitländer für illegale Einwanderung zu betrachten sind“* als Bestandteil des europäischen integrierten Grenzmanagements aufgeführt.<sup>8</sup> Eine solche Zusammenarbeit dient der Förderung der Standards des europäischen Grenz- und Rückkehrmanagements, dem Austausch von Informationen und Risikoanalysen und der Erleichterung der Umsetzung der Rückkehr im Hinblick auf eine Steigerung ihrer Effizienz und auf die Unterstützung von Drittstaaten im Bereich Grenzmanagement und Migration, einschließlich durch die Entsendung der ständigen Reserve, wenn diese Unterstützung zum Schutz der Außengrenzen und zur wirksamen Steuerung der Migrationspolitik der Union erforderlich ist.<sup>9</sup>

Die Agentur wird aufgefordert, in Bereichen, die durch diese Verordnung geregelt werden, mit Drittstaaten zusammenzuarbeiten und Drittstaaten bei ihrer technischen und operativen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen, bei der Schulung von für Grenzmanagement zuständigen Behörden und bei Such- und Rettungseinsätzen für in Seenot geratene Menschen zu unterstützen.<sup>10</sup> Die Verordnung ermöglicht die Entsendung von Mitgliedern der ständigen Reserve der Agentur bei gemeinsamen

---

<sup>6</sup> Artikel 73 Absatz 3.

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>

<sup>8</sup> Artikel 3 Buchstabe g.

<sup>9</sup> Erwägungsgrund 87.

<sup>10</sup> Artikel 10.

Aktionen, Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken, Rückkehreinsätzen oder anderen einschlägigen Einsätzen in Drittstaaten (mit Genehmigung des betreffenden Drittstaats).<sup>11</sup> In der Verordnung wird der Agentur ausdrücklich erlaubt, mit für Grenzmanagement zuständigen Drittstaatsbehörden <sup>12</sup>„in dem Maße zusammenzuarbeiten, wie dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“<sup>13</sup>.

Von der Agentur wird verlangt, dass sie das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission über Tätigkeiten unterrichtet, die sie in Zusammenarbeit mit Behörden von Drittstaaten durchführt, und ihnen detaillierte Informationen über die Einhaltung der Grundrechte bei diesen Tätigkeiten zur Verfügung stellt.<sup>14</sup> Außerdem wird die Agentur verpflichtet, eine Bewertung ihrer Zusammenarbeit mit Drittstaaten in ihre Jahresberichte aufzunehmen sowie ihre Vereinbarungen, Arbeitsvereinbarungen, Pilotprojekte und Projekte zur fachlichen Unterstützung mit Drittstaaten zu veröffentlichen.<sup>15</sup>

Erfordert die Zusammenarbeit zwischen der Agentur und einem Drittstaat die Entsendung von Grenzmanagementteams in den Drittstaat, wo die Teams Exekutivbefugnisse ausüben werden, so sieht die Verordnung vor, dass eine Statusvereinbarung zwischen der Union und dem Drittstaat geschlossen wird.<sup>16</sup> Grenzmanagementteams bestehen aus Mitgliedern der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache<sup>17</sup> und können in Mitgliedstaaten, an den Außengrenzen und im Hoheitsgebiet von Drittstaaten bei gemeinsamen Aktionen und bei Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken (in der Musterstatusvereinbarung gemeinsam als „operative Tätigkeiten“ bezeichnet) eingesetzt werden.<sup>18</sup> Jede Statusvereinbarung kann als Generalvereinbarung dienen, unter der mehrere operative Tätigkeiten durchgeführt werden können.

Insbesondere muss die Kommission, wenn sie empfiehlt, dass der Rat sie zur Aushandlung einer Statusvereinbarung mit einem Drittstaat ermächtigt, die Grundrechtssituation in den unter die Vereinbarung fallenden Gebieten des betreffenden Drittstaats bewerten und das Europäische Parlament davon in Kenntnis setzen.<sup>19</sup>

---

<sup>11</sup> Artikel 54.

<sup>12</sup> „Drittstaatsbehörden, die für die in dieser Verordnung geregelten Aspekte zuständig sind“.

<sup>13</sup> Artikel 73 Absatz 1.

<sup>14</sup> Artikel 73 Absatz 7.

<sup>15</sup> Artikel 73 Absätze 7 und 8.

<sup>16</sup> Artikel 73 Absatz 3.

<sup>17</sup> Die Reserve besteht aus vier Kategorien von Einsatzkräften: i) Statutspersonal der Agentur, ii) von den Mitgliedstaaten langfristig an die Agentur abgeordnete Einsatzkräfte, iii) einsatzbereites Personal der Mitgliedstaaten für kurzzeitige Entsendungen an die Agentur und iv) Personal aus den Mitgliedstaaten, das für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken entsandt werden kann. (Artikel 54 Absatz 1 der Verordnung). [NB: Für die Zwecke der Musterstatusvereinbarung wird Personal, das unter die erste Kategorie fällt, als „Teammitglieder, die Statutspersonal der Agentur sind“ und Personal, das unter die restlichen drei Kategorien fällt, als „Teammitglieder, die nicht Statutspersonal der Agentur sind“ beschrieben.]

<sup>18</sup> Artikel 2 Absatz 18.

<sup>19</sup> Erwägungsgrund 88.

Die Agentur kann auch im Rahmen einer Arbeitsvereinbarung tätig werden, die mit den entsprechenden Drittstaatsbehörden zu Aspekten geschlossen werden, welche mit der operativen Zusammenarbeit verknüpft sind.<sup>20</sup>

Jeder Einsatz der Agentur im Hoheitsgebiet eines Drittstaats wird in das vom Verwaltungsrat der Agentur angenommene jährliche Arbeitsprogramm aufgenommen und in Absprache mit den teilnehmenden Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Einsatzplans durchgeführt, auf den sich die Agentur und die einschlägigen Behörden des Drittstaats geeinigt haben.<sup>21</sup> Grenzt ein Mitgliedstaat oder grenzen mehrere Mitgliedstaaten an den Drittstaat oder an das Einsatzgebiet des Drittstaats, müssen der Einsatzplan und jegliche Änderungen daran von diesem Mitgliedstaat bzw. diesen Mitgliedstaaten gebilligt werden.<sup>22</sup>

In Bezug auf die Rückkehr ermöglicht die Verordnung der Agentur i) die Unterstützung in allen Phasen des Rückkehrprozesses (ohne auf die Begründetheit der Rückkehrentscheidungen einzugehen, die weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen), ii) die Unterstützung bei der Koordinierung und Organisation von Rückkehraktionen, iii) die technische und operative Unterstützung bei der Erfüllung der Pflicht, sicherzustellen, dass zur Rückkehr verpflichtete Personen zurückkehren, und iv) die technische und operative Unterstützung bei Rückkehraktionen und -einsätzen.<sup>23</sup> Die Verordnung sieht weder vor, dass andere Teams als Grenzmanagementteams zu operativen Einsätzen in Drittstaaten entsandt werden,<sup>24</sup> noch, dass Mitglieder der ständigen Reserve im Rahmen der Rückkehr Exekutivbefugnisse in einem Drittstaat wahrnehmen. Eine Statusvereinbarung wäre daher nicht das geeignete Instrument für die Organisation von Rückkehraktionen.<sup>25</sup>

### **3. MUSTERSTATUSVEREINBARUNG**

In der Verordnung wird die Kommission aufgefordert, nach Absprache mit den Mitgliedstaaten, der Agentur, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten eine Musterstatusvereinbarung für Maßnahmen, die im Hoheitsgebiet von Drittstaaten durchgeführt werden, zu entwerfen.<sup>26</sup> Die Musterstatusvereinbarung legt insbesondere den Umfang der operativen Tätigkeit, Bestimmungen über zivil- und strafrechtliche Haftung, die Aufgaben und die Befugnisse der Teammitglieder, Maßnahmen in Bezug auf die

---

<sup>20</sup> Artikel 73 Absatz 4.

<sup>21</sup> Artikel 74 Absatz 3.

<sup>22</sup> Artikel 74 Absatz 3.

<sup>23</sup> Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe n.

<sup>24</sup> Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe u.

<sup>25</sup> Insbesondere werden in der Verordnung die „*Verbindungsaufnahme mit Drittstaaten zur Identifizierung von zur Rückkehr verpflichteten Personen*“ und die „*Begleitung von Drittstaatsangehörigen, die einem Rückführungsverfahren unterliegen*“ als zulässige Aufgaben angegeben, die Exekutivbefugnisse erfordern, – allerdings würde keine dieser Aufgaben im Hoheitsgebiet eines Drittstaats durchgeführt werden.

<sup>26</sup> Artikel 76.

Einrichtung von Außenstellen und praktische Maßnahmen in Bezug auf die Wahrung der Grundrechte fest.<sup>27</sup>

Die Musterstatusvereinbarung enthält somit folgende Einzelvorschriften:

- Artikel 1 regelt den Anwendungsbereich der Statusvereinbarung, der alle Angelegenheiten umfasst, welche für die Entsendung von Grenzmanagementteams mit Exekutivbefugnissen aus der ständigen Reserve in das Hoheitsgebiet des entsprechenden Drittstaats erforderlich sind.
- Artikel 2 enthält eine Definition der in der Musterstatusvereinbarung verwendeten Schlüsselbegriffe (es sei erwähnt, dass bei den Definitionen in der Musterstatusvereinbarung auf die einschlägigen Bestimmungen der Unionsvorschriften verwiesen wird, während die Statusvereinbarungen mit Drittstaaten standardmäßig den Wortlaut dieser Vorschriften anstelle von Verweisen darauf enthalten).
- Artikel 3 beschreibt die Art und Weise, in der eine operative Tätigkeit (d. h. eine gemeinsame Aktion oder ein Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken) eingeleitet werden kann (es sei erwähnt, dass eine Statusvereinbarung nur die gegenseitigen Verpflichtungen der Parteien regelt und nicht dahin gehend ausgelegt werden sollte, dass sie die Verpflichtungen der Parteien im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften und insbesondere der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>28</sup> beeinträchtigt).
- Artikel 4 sieht vor, dass für jede operative Tätigkeit ein Einsatzplan zur genauen Regelung ihrer organisatorischen und verfahrensbezogenen Aspekte vereinbart werden sollte.
- Artikel 5 enthält die Vorschrift, dass die Parteien über ein Verfahren zur Meldung jeglicher Situation verfügen müssen, die im Bezug zu illegaler Einwanderung, grenzüberschreitender Kriminalität oder einem Risiko für das Leben von Migranten an den, entlang der oder in der Nähe der Außengrenzen der Europäischen Union oder des entsprechenden Drittstaats steht.
- Artikel 6 ermöglicht der Agentur, vorbehaltlich der Zustimmung des Drittstaates Außenstellen im entsprechenden Drittstaat einzurichten.
- In Artikel 7 wird die Aufgabe des Koordinierungsbeamten beschrieben.
- Artikel 8 stellt sicher, dass die Grundrechte im Zusammenhang mit der Anwendung der Statusvereinbarung jederzeit uneingeschränkt gewahrt werden, und schreibt vor, dass ein Beschwerdeverfahren vorhanden ist, damit mutmaßliche Grundrechtsverletzungen gemeldet und bearbeitet werden können.
- In Artikel 9 wird die Aufgabe der Grundrechtebeobachter beschrieben.

---

<sup>27</sup> Artikel 73 Absatz 3.

<sup>28</sup> Verordnung (EU) 2019/1896.

- Artikel 10 enthält die Aufgaben und Befugnisse der Teammitglieder, einschließlich der Vorschrift, dass diese nur die im Einsatzplan beschriebenen Aufgaben und Exekutivbefugnisse wahrnehmen dürfen.
- In Artikel 11 ist die Unverletzlichkeit des Eigentums, der Finanzmittel, der Ressourcen und der Operationen der Agentur im entsprechenden Drittstaat vorgesehen.
- In Artikel 12 werden die Vorrechte und Befreiungen der Teammitglieder aufgelistet, unter anderem auch in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht.
- Artikel 13 enthält Bestimmungen für verletzte oder verstorbene Teammitglieder.
- Artikel 14 beschreibt die Einzelheiten der Sonderausweise, die jedem Teammitglied auszustellen sind.
- Kraft Artikel 15 werden Artikel 12 bis 14 auf das gesamte in den entsprechenden Drittstaat entsandte Personal der Agentur angewandt.
- In Artikel 16 werden die Vorschriften über die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten aufgelistet.
- In Artikel 17 werden die Voraussetzungen für den Austausch von Verschlusssachen und nicht als Verschlusssache eingestuften sensiblen Informationen zwischen der Agentur und dem entsprechenden Drittstaat genannt.
- Artikel 18 enthält Vorschriften über die Zurückziehung der Finanzierung, die Aussetzung oder die Beendigung einer operativen Tätigkeit.
- Artikel 19 sieht vor, dass der entsprechende Drittstaat die einschlägigen Einrichtungen der Union proaktiv informiert, falls er Kenntnis von einem mutmaßlichen Fall von Betrug, Korruption oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen erlangt, die möglicherweise gegen die Interessen der Union gerichtet sind.
- In Artikel 20 werden die für die Durchführung der Statusvereinbarung verantwortlichen Stellen genannt.
- In Artikel 21 wird geregelt, wie Streitigkeiten über die Auslegung der Vereinbarung beizulegen sind.
- Artikel 22 enthält Bestimmungen über das Inkrafttreten, die Änderung, die Dauer, die Aussetzung und die Beendigung der Vereinbarung.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die erweiterten Zuständigkeiten der Agentur für die Durchführung operativer Tätigkeiten im Hoheitsgebiet jedes Drittstaats, in dem eine solche Entsendung zur Wirksamkeit des europäischen integrierten Grenzmanagements beiträgt, werden einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Grenzsicherheit der Union leisten. Die beigefügte Musterstatusvereinbarung liefert einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Agentur und ihren Teams auf der einen und den einschlägigen Behörden

von Drittstaaten auf der anderen Seite. Zwar wird die Kommission dieses Muster als Ausgangspunkt für jede Verhandlung über eine Statusvereinbarung mit einem Drittstaat im Namen der Europäischen Union verwenden, der endgültige Wortlaut dieser Vereinbarungen wird jedoch zwangsläufig an die spezifischen Realitäten jedes Verhandlungspartners und die unterschiedlichen Ziele der Union in Bezug auf diese Partner angepasst sein. Dennoch wird die Kommission darauf bedacht sein, dass der Kern der Musterstatusvereinbarung in den Verhandlungen unangetastet bleibt.