EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Abschluss – im Namen der Union – der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Serbien über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien durchgeführt werden

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Eine der Aufgaben der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „Agentur“) ist die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen, die unter die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „Verordnung“) fallen, „u. a. durch den möglichen operativen Einsatz von Grenzverwaltungsteams in Drittstaaten“[1]. Insbesondere soll die Agentur als Teil der Europäischen Grenz- und Küstenwache für eine integrierte europäische Grenzverwaltung[2] sorgen, die u. a. die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen, die unter die Verordnung fallen, umfasst; der Schwerpunkt liegt dabei insbesondere auf benachbarten Drittstaaten sowie Herkunfts- oder Transitländern irregulärer Migranten[3]. Die Agentur kann mit den Drittstaatsbehörden, die für die in der Verordnung geregelten Aspekte zuständig sind, in dem Maße zusammenarbeiten, wie dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist[4], und sie kann vorbehaltlich der Zustimmung eines Drittstaats Einsätze im Zusammenhang mit der integrierten europäischen Grenzverwaltung im Hoheitsgebiet dieses Drittstaats durchführen.

Gemäß Artikel 73 Absatz 3 der Verordnung sollte die Union in Situationen, in denen die Entsendung von Grenzverwaltungsteams aus der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache in einen Drittstaat erforderlich ist, in dem die Teammitglieder Exekutivbefugnisse ausüben werden, eine Statusvereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat schließen. Eine solche Statusvereinbarung sollte auf dem Muster beruhen, das die Kommission gemäß Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung ausgearbeitet hat. Die Kommission hat dieses Muster am 21. Dezember 2021 angenommen.[5]

Die Republik Serbien (im Folgenden „Serbien“) liegt geografisch auf einer der Hauptrouten für irreguläre gemischte Migrationsströme in Richtung der Europäischen Union. Im Jahr 2023 hat Frontex rund 99 000 irreguläre Grenzübertritte an den Außengrenzen der Europäischen Union entlang der Westbalkanroute und mehr als 25 000 irreguläre Grenzübertritte an den Nicht-EU-Grenzen Serbiens festgestellt. Irreguläre Migranten sind im Visier organisierter krimineller Schleusergruppen; für sie besteht ein hohes Risiko, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden. Da durch die zahlreichen irregulären Einreisen und Asylanträge auch ein erheblicher Druck auf einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union entsteht, ist ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen auf Unionsebene erforderlich.

Im Jahr 2020 schlossen die Union und Serbien eine Statusvereinbarung[6] auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2016/1624[7], die durch die Verordnung aufgehoben und ersetzt wurde.

---

1 Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe u der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

2 Artikel 71 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896.

3 Artikel 3 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2019/1896.

4 Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896.

5 Mitteilung COM(2021) 829 – 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.

6 Beschluss (EU) 2020/865 des Rates vom 26. Mai 2020 über den Abschluss der Statusvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Serbien über die Durchführung von Aktionen

Aufgrund des begrenzten Anwendungsbereichs der Verordnung (EU) 2016/1624 sind gemeinsame Aktionen, die auf der Grundlage jener Statusvereinbarung durchgeführt werden, auf die Grenzen Serbiens zur Europäischen Union beschränkt. Innerhalb dieses begrenzten Rahmens führt Frontex die gemeinsame Aktion *Serbia* (vormals *Serbia Land*) an den Landgrenzen Serbiens zu Ungarn und Bulgarien durch. Am 12. Februar 2024 waren 99 Beamte der ständigen Reserve im Rahmen dieser Aktion im Einsatz; durch die Eindämmung der irregulären Migration und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität konnten Verbesserungen auf dem Gebiet der Grenzkontrollen erzielt werden.

Nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896, mit der der Anwendungsbereich der Statusvereinbarungen ausgeweitet wurde, erteilte der Rat der Kommission am 18. November 2022 die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit Serbien[8] sowie mit Montenegro, Albanien und Bosnien und Herzegowina über Vereinbarungen über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in diesen Ländern auf der Grundlage dieser neuen Verordnung durchgeführt werden sollen. Am 30. November 2022 richtete die Kommission ein Treffen mit den vier genannten Ländern aus, bei dem die wichtigsten Neuerungen der Musterstatusvereinbarung hervorgehoben wurden. Am 14. September und 7. November 2023 führten die Kommission im Namen der Europäischen Union und Serbien förmliche Verhandlungen im Hinblick auf die Vereinbarung. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rat in seinen Verhandlungsrichtlinien vorgegebenen Ziele erreicht worden sind und dass die Vereinbarung für die Union annehmbar ist.

Der Entwurf der Vereinbarung weicht insofern von der Musterstatusvereinbarung[9] ab, als er eine begrenzte Immunität der Teammitglieder vor Verfolgung durch die Strafgerichtsbarkeit[10] sowie eine begrenzte Ausnahme von der Unverletzlichkeit der Gebäude, Räumlichkeiten und Ressourcen der Agentur[11] vorsieht. Diese Abweichungen sind angesichts des Status Serbiens als anerkanntes Bewerberland für einen Beitritt zur Europäischen Union sowie der Tatsache, dass die derzeitige Statusvereinbarung mit Serbien vergleichbare Bestimmungen enthält, dass Aktionen im Rahmen dieser Vereinbarung vorbildlich ablaufen und dass ähnliche oder identische Abweichungen bei allen Nachbarländern Serbiens, die in jüngster Zeit ähnliche Vereinbarungen mit der Union ausgehandelt haben, akzeptiert wurden, akzeptabel. Der beigefügte Vorschlag für einen Beschluss des Rates bildet die Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Serbien über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien durchgeführt werden.

Situation der assoziierten Schengen-Länder

---

durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien (ABl. L 202 vom 25.6.2020, S. 1).

[7] 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 und 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 2005/267/EG des Rates (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

[8] ABl. L 300 vom 21.11.2022, S. 29.

[9] Mitteilung COM(2021) 829 – 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.

[10] Siehe Artikel 12 Absatz 3 des Entwurfs der Vereinbarung.

[11] Siehe Artikel 11 Absatz 5 des Entwurfs der Vereinbarung.

Der vorliegende Vorschlag baut auf dem Schengen-Besitzstand im Bereich des Außengrenzenmanagements auf. Die Union ist jedoch nicht befugt, eine Statusvereinbarung mit Serbien zu schließen, die für Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein verbindlich ist. Um sicherzustellen, dass Grenzschutzbeamte und sonstige Fachkräfte, die von diesen Ländern nach Serbien entsandt werden, einen dem in der künftigen Statusvereinbarung vorgesehenen Status gleichwertigen Status genießen, sollte in der dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung der Statusvereinbarung beigefügten gemeinsamen Erklärung festgehalten werden, dass der Abschluss ähnlicher Vereinbarungen zwischen Serbien und jedem dieser assoziierten Länder wünschenswert ist.

Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates[12] nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet. Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Verstärkte Kontrollen im Hoheitsgebiet Serbiens werden sich positiv auf das Außengrenzenmanagement der Union sowie auf die Grenzen Serbiens auswirken. Der Abschluss einer Statusvereinbarung würde mit den weiter gefassten Zielen und Prioritäten für die Zusammenarbeit im Einklang stehen, die im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Serbien[13]. festgelegt sind.

Der Abschluss einer Statusvereinbarung könnte ferner die umfassenderen Bemühungen und Zusagen der Europäischen Union im Hinblick darauf unterstützen, die Zusammenarbeit und die Kapazitäten auszubauen[14], um einen Beitrag zum Krisenmanagement zu leisten, und für eine stärkere Annäherung der EU und Serbiens in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten zu sorgen.

2. RECHTSGRUNDLAGE UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Die Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag bilden Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und d sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 AEUV.

Die Zuständigkeit der Europäischen Union für den Abschluss einer Statusvereinbarung ist ausdrücklich in Artikel 73 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896 festgelegt, wonach die Union in Situationen, in denen die Entsendung von Grenzverwaltungsteams aus der ständigen Reserve in einen Drittstaat erforderlich ist, in dem die Teammitglieder Exekutivbefugnisse ausüben werden, eine Statusvereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat schließt.

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union

[12] Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

[13] ABl. L 278 vom 18.10.2013, S. 16.

[14] Wie Schulungen, Lageerfassung, Ausrüstung, Reaktionsfähigkeit, Einsatz von Personal usw.

vorgesehen ist. Gemäß Artikel 73 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896 wird „durch die Union ... eine Statusvereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat geschlossen“. Folglich fällt die mit Serbien zu unterzeichnende und zu schließende Vereinbarung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union. Im Einklang mit Artikel 73 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896 beruht die vorgeschlagene Statusvereinbarung auf der von der Kommission im Dezember 2021 angenommenen Mustervereinbarung[15] und berücksichtigt die zuvor vereinbarten Bestimmungen der derzeitigen Statusvereinbarung mit Serbien[16].

Die Bestimmungen der vorgeschlagenen Vereinbarung gehen nicht über das zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinaus; diese Ziele bestehen darin, auf der Grundlage der Musterstatusvereinbarung alle Aspekte abzudecken, die für die Durchführung der Aktionen der aus Mitgliedern der ständigen Reserve bestehenden Grenzverwaltungsteams, die in einen Drittstaat entsandt werden, in dem die Teammitglieder Exekutivbefugnisse ausüben werden, erforderlich sind, insbesondere den Umfang des Einsatzes, die Bestimmungen über die zivil- und strafrechtliche Haftung, die Aufgaben und Befugnisse der Teammitglieder, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Außenstelle und praktische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Achtung der Grundrechte.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Da es sich um eine neue Vereinbarung handelt, konnten keine Bewertung oder Eignungsprüfungen bestehender Instrumente durchgeführt werden. Für die Verhandlungen über eine Statusvereinbarung ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

- **Grundrechte**

Gemäß Erwägungsgrund 88 der Verordnung (EU) 2019/1896 hat die Kommission die Grundrechtesituation in den unter die Statusvereinbarung fallenden Gebieten in Serbien bewertet und wird das Europäische Parlament davon in Kenntnis setzen.

Die geplante Vereinbarung enthält praktische Maßnahmen in Bezug auf die Wahrung der Grundrechte und stellt die uneingeschränkte Wahrung der Grundrechte bei Tätigkeiten, die auf der Grundlage der Vereinbarung durchgeführt werden, sicher. Die Vereinbarung sieht ein unabhängiges und wirksames Beschwerdeverfahren gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1896 vor, um die Achtung der Grundrechte bei allen auf der Grundlage der Vereinbarung durchgeführten Tätigkeiten zu überwachen und sicherzustellen.

- **Datenschutz**

Da sich die Bestimmungen der Statusvereinbarung über die Übermittlung personenbezogener Daten nicht wesentlich von der Musterstatusvereinbarung unterscheiden, wurde der Europäische Datenschutzbeauftragte im Einklang mit der Verordnung (EU) 2019/1896 zu den Bestimmungen dieser Statusvereinbarung nicht konsultiert.

[15] Mitteilung COM(2021) 829.
[16] ABl. L 202 vom 25.6.2020, S. 3.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Eine Statusvereinbarung hat als solche keine finanziellen Auswirkungen. Die tatsächliche Entsendung von Grenzschutzteams auf der Grundlage eines Einsatzplans würde Kosten zulasten des Haushalts der Agentur nach sich ziehen. Künftige Maßnahmen im Rahmen einer Statusvereinbarung werden – wie im jährlichen Haushaltszyklus der Union vorgesehen – aus Eigenmitteln der Agentur finanziert.

Wie in den Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinbarung über den mehrjährigen Finanzrahmen dargelegt, ist der Beitrag der Union für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache bereits Teil des Unionshaushalts.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die ordnungsgemäße Überwachung der Umsetzung der Statusvereinbarung gewährleisten.

2024/0075 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Abschluss – im Namen der Union – der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Serbien über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien durchgeführt werden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und d und Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In Situationen, in denen die Entsendung von Grenzverwaltungsteams aus der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache in einen Drittstaat erforderlich ist, in dem die Teammitglieder Exekutivbefugnisse ausüben werden, hat die Union auf der Grundlage von Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nach Artikel 73 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896[1] eine Statusvereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat zu schließen.

(2) Am 18. November 2022 ermächtigte der Rat die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Republik Serbien über eine Vereinbarung über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien durchgeführt werden (im Folgenden „Vereinbarung“)[2].

(3) Die Verhandlungen wurden erfolgreich abgeschlossen.

(4) Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates[3] nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

(5) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet. Da dieser Beschluss den Schengen-Besitzstand ergänzt,

---

1 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).

2 ABl. L 300 vom 21.11.2022, S. 29.

3 Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diesen Beschluss angenommen hat, ob es ihn in nationales Recht umsetzt.

(6) Die Vereinbarung sollte – vorbehaltlich ihres Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt – im Namen der Union unterzeichnet werden. Die beigefügte Erklärung zu Island, dem Königreich Norwegen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein sollte im Namen der Union genehmigt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Serbien über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Serbien durchgeführt werden (im Folgenden „Vereinbarung“), wird vorbehaltlich des Abschlusses der genannten Vereinbarung im Namen der Union genehmigt.

Der Wortlaut der zu unterzeichnenden Vereinbarung ist diesem Beschluss beigefügt.

Artikel 2

Die diesem Beschluss beigefügte Erklärung wird im Namen der Union genehmigt.

Artikel 3

Vorbehaltlich des Abschlusses der Vereinbarung stellt das Generalsekretariat des Rates die zu ihrer Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die von der Kommission benannte(n) Person(en) aus.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin