



Rat der
Europäischen Union

172760/EU XXVII. GP
Eingelangt am 12/02/24

Brüssel, den 5. Februar 2024
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 2. Februar 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 75 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN RAT über die Bewertung der Verordnung (EU) 2019/1896
über die Europäische Grenz- und Küstenwache, einschließlich einer
Überprüfung der ständigen Reserve

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 75 final.

Anl.: COM(2024) 75 final

5490/24

JAI.1

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.2.2024
COM(2024) 75 final

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

**über die Bewertung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und
Küstenwache, einschließlich einer Überprüfung der ständigen Reserve**

{SWD(2024) 75 final}

DE

DE

1. Einführung

Wie in der Schengen-Strategie der Kommission von 2021¹ hervorgehoben wird, erfordert ein Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen umfassende Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU), die ein von allen unterstütztes und hocheffizientes Management unserer gemeinsamen Außengrenzen gewährleisten. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) hat die Aufgabe, die Mitgliedstaaten bei der wirksamen und effizienten Verwaltung der Außengrenzen und bei der Bewältigung von Bedrohungen und Migrationsdruck an diesen Grenzen unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte zu unterstützen.²

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 26. und 27. Oktober 2023 die EU-Organe und die Mitgliedstaaten aufgerufen, konzertierte Anstrengungen zu unternehmen, um alle einschlägigen Politikbereiche auf nationaler und EU-Ebene zu mobilisieren und so die innere Sicherheit zu erhöhen, unter anderem durch den Schutz der Außengrenzen, die Bekämpfung von Schleusern und die enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten.³ Die Europäische Grenz- und Küstenwache, einschließlich Frontex, muss dabei eine entscheidende Rolle spielen.

In den letzten Jahren hat die EU wegweisende Entscheidungen zur Stärkung der Außengrenzen getroffen, um die Verwaltung der EU-Außengrenzen zu einem der leistungsfähigsten Systemen der Welt zu machen. Die Mandate der wichtigsten Agenturen wie Frontex und der Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) wurden gestärkt, im Oktober 2022 wurde ein neuer Schengen-Evaluierungsmechanismus eingeführt⁴, an den Außengrenzen wird eine neue IT-Infrastruktur geschaffen, und das Visaverfahren wird bis 2030 digitalisiert. In diesem Zusammenhang ist die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache, die mit der Verordnung (EU) 2019/1896⁵ über die Europäische Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „EBCG-Verordnung“ – European Border and Coast Guard) eingerichtet wurde und bis Ende 2027 schrittweise aufgebaut wird, ein gutes Beispiel für die europäische Integration im Bereich der Außengrenzverwaltung. Erstmals verfügt die EU über einen eigenen uniformierten Dienst. Diese aus 10 000 Frontex- und nationalen Beamten bestehende ständige Reserve wird jederzeit zur Verfügung stehen, um die Mitgliedstaaten bei Herausforderungen an den gemeinsamen Außengrenzen zu unterstützen und zu wirksameren Rückkehrverfahren beizutragen.

¹ COM(2021) 277 final: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“.

² Artikel 1 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 (ABl. L 295 vom 14.11.2019).

³ EU CO 14/23, [20241027-european-council-conclusions.pdf \(europaeuropa.eu\)](https://www.europaeuropa.eu/20241027-european-council-conclusions.pdf).

⁴ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (ABl. L 160 vom 15.6.2022).

⁵ 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).

Frontex und die für die Grenzverwaltung sowie für Rückkehr und Wiedereingliederung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache zusammen. Um diese Zusammenarbeit so wirksam wie möglich zu gestalten, wird der Agentur und den Mitgliedstaaten in der EBCG-Verordnung die Aufgabe übertragen, die integrierte europäische Grenzverwaltung in gemeinsamer Verantwortung wirksam umzusetzen. Im Rahmen dieser Bemühungen veröffentlichte die Kommission am 14. März 2023 eine Mitteilung zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement.⁶ Ergänzend dazu hat Frontex am 20. September 2023 ihre technische und operative Strategie⁷ angenommen.

Gemäß Artikel 121 der EBCG-Verordnung muss die Kommission bis zum 5. Dezember 2023 und danach alle vier Jahre eine Bewertung der genannten Verordnung durchführen. Dabei sollten insbesondere die Wirkung, Effektivität und Effizienz von Frontex bewertet werden.⁸ Die Kommission ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Frontex-Verwaltungsrat über die Ergebnisse der Bewertung Bericht zu erstatten.

Die Kommission ist ferner verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2023 eine Überprüfung der ständigen Reserve⁹, einschließlich ihrer Zusammensetzung, ihres Fachwissens und ihrer Professionalität, vorzunehmen.

Die Kommission führte die Bewertung und Überprüfung zwischen Mai 2022 und Oktober 2023 durch. Sie stützten sich auf eine umfassende Konsultation unter Beteiligung der Behörden der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, des Rats, von Frontex selbst und der einschlägigen EU-Agenturen, einschließlich der Agentur für Grundrechte¹⁰, sowie auf eine externe Studie¹¹.

In diesem Bericht werden die Schlussfolgerungen dargelegt, die die Kommission aus der Bewertung der Verordnung und der Überprüfung der ständigen Reserve gezogen

⁶ COM(2023) 146 final – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement.

⁷ Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European integrated border management 2023-2027 (Beschluss 30/2023 des Verwaltungsrates vom 20. September 2023 zur Annahme der technischen und operativen Strategie für die integrierte europäische Grenzverwaltung 2023-2027).

⁸ Gemäß Artikel 121 muss die Kommission Folgendes bewerten: a) die von der Agentur mit Blick auf ihre Ziele, ihr Mandat, ihre Ressourcen und ihre Aufgaben erzielten Ergebnisse, b) die Leistung der Agentur im Hinblick auf die Wirkung, Effektivität und Effizienz, die Arbeitspraktiken der Agentur in Bezug auf ihre Ziele, ihr Mandat und ihre Aufgaben, c) die behördenübergreifende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, einschließlich der Durchführung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache, d) das mögliche Erfordernis, das Mandat der Agentur zu ändern, e) die finanziellen Auswirkungen einer solchen Änderung, f) die Arbeitsweise der ständigen Reserve und g) das Niveau der Ausbildung, des Fachwissens und der Professionalität der ständigen Reserve.

⁹ Im Rahmen der Überprüfung (Artikel 59 der Verordnung) wird Folgendes geprüft: a) die Gesamtzahl und Zusammensetzung der ständigen Reserve, b) der Umfang des Beitrags einzelner Mitgliedstaaten zur ständigen Reserve, c) Fachwissen und Professionalität der ständigen Reserve und ihre Ausbildung und d) ob die Reserve für Soforteinsätze als Teil der ständigen Reserve beibehalten werden muss.

¹⁰ FRA (2023) [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#)

¹¹ [Nach Veröffentlichung der Studie zu aktualisieren]

hat, die beide in der dem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ausführlich beschrieben werden. Allerdings wurden selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Durchführung der Verordnung noch nicht abgeschlossen sein soll, bei der Bewertung und der Überprüfung erhebliche Verzögerungen und Lücken in einigen Bereichen festgestellt. Um diese zu beheben, werden in dem Bericht auch Maßnahmen in Form eines Aktionsplans zur vollständigen Verwirklichung der Ziele von Frontex und der Europäischen Grenz- und Küstenwache vorgeschlagen.

2. Zusammenfassung der Bewertung

Trotz erheblicher Herausforderungen wie der Covid-19-Pandemie, der Instrumentalisierung von Migration und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine schließt die Bewertung mit einer positiven Beurteilung der Relevanz und des EU-Mehrwerts der EBCG-Verordnung, die nach wie vor eine ausreichende Grundlage für die Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen an den EU-Außengrenzen bietet.

Die irreguläre Migration stellt weiterhin eine große Herausforderung dar; sie erfordert eine gemeinsame und koordinierte Reaktion der EU und ihrer Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb der EU in Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Gemäß Erwägungsgrund 6 des Schengener Grenzkodex sollten Grenzkontrollen „zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen“. Die Durchführung der EBCG-Verordnung hat zur Stärkung der Verwaltung der EU-Außengrenzen unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und zur Erhöhung der Effizienz der Rückkehrpolitik der EU beigetragen. Sie ermöglichte außerdem die schrittweise, aber erfolgreiche Einrichtung der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache.

Seit 2019 hat die Agentur ihre operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen ihres Mandats verstärkt und so den diesbezüglichen Bedarf dieser Mitgliedstaaten größtenteils gedeckt. Die Zahl der zwischen 2020 und 2023 durchgeführten gemeinsamen Aktionen ist stetig gestiegen. Im Jahr 2023 hat die Agentur 24 gemeinsame Aktionen eingeleitet (gegenüber 15 im Jahr 2020, 19 im Jahr 2021 und 20 im Jahr 2022), und Mitte Oktober 2023 umfasste das eingesetzte Personal 2874 Personen (gegenüber 1122 im Jahr 2020). Während des Bewertungszeitraums ist die Agentur zunehmend proaktiver geworden, indem sie den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer eigenen Analyse der operativen Prioritäten operative Unterstützung vorgeschlagen hat.

Zudem hat Frontex die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei rückkehrbezogenen Maßnahmen weiter verstärkt. Im Jahr 2022 unterstützte die Agentur die wirksame Rückkehr von 24 868 Drittstaatsangehörigen, was einem Anstieg um 36 % gegenüber dem Jahr davor entspricht. Angesichts des erweiterten Mandats im Bereich der Rückkehr arbeitet die Agentur parallel daran, die Zahl der Entsendungen von Begleitpersonen und Unterstützungskräften für Rückführungen weiter zu erhöhen und

die Tätigkeiten im Rahmen der gemeinsamen Wiedereingliederungsdienste zu verstärken.

Die Zusammenarbeit mit Partnerländern, die einen wichtigen Teil des Mandats von Frontex darstellt und im Einklang mit der Strategie für internationale Zusammenarbeit steht, wurde ebenfalls schrittweise ausgebaut. Im Jahr 2022 verstärkte Frontex ihr operatives Engagement in den Partnerländern, indem sie ihr Einsatzgebiet ausweitete und ihre operativen Kapazitäten ausbaute. Im Oktober 2023 waren fast 600 Mitarbeiter von Frontex im Rahmen von zehn gemeinsamen Aktionen in acht Drittstaaten¹² im Einsatz. Eine neue Aktion, die gemeinsame Aktion Nordmazedonien, wurde 2023 auf der Grundlage der im April 2023 in Kraft getretenen Statusvereinbarung zwischen Nordmazedonien und der Europäischen Union eingeleitet.

Außerdem haben sich die Risikoanalysen und die Schwachstellenbeurteilungen der Agentur zu bewährten Instrumenten entwickelt, die zum Lagebewusstsein beitragen und eine angemessene operative Reaktion unterstützen. Während des Bewertungszeitraums hat die Agentur umfassende Methoden entwickelt und die Qualität ihrer Risikoanalyseprodukte, die sich zunehmend auf Vorhersage und Prävention konzentrieren, sowie ihrer Schwachstellenbeurteilungen zur Bewertung und Überwachung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen kontinuierlich verbessert.

Obwohl die in der EBCG-Verordnung festgelegte Umsetzungsfrist für die Operationalisierung des Frontex-Mandats noch bis 2027 läuft, wurden im Zuge der Bewertung mehrere Herausforderungen ermittelt, die die Wirksamkeit der Verordnung derzeit einschränken. Einige Bestimmungen der Verordnung hätten zwar für mehr Klarheit sorgen können (z. B. in Bezug auf die Grundrechte), doch die meisten der ermittelten Schwierigkeiten ergeben sich nicht aus der Verordnung selbst, sondern sind auf organisatorische, technische oder operative Mängel – zumeist Verzögerungen – bei ihrer Durchführung zurückzuführen (z. B. Fehlen einer klaren Befehlsstruktur für die ständige Reserve, Lücken bei bestimmten Profilen der ständigen Reserve). Schließlich gibt es noch einige Probleme mit Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Durchführung, die sich aus Einschränkungen ergeben, z. B. die mangelnde Anerkennung der ständigen Reserve übertragenen Exekutivbefugnisse im nationalen Recht einiger Mitgliedstaaten, oder aufgrund von Bestimmungen in EU-Rechtsvorschriften, die über die EBCG-Verordnung selbst hinausgehen, z. B. in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur.

Wichtigste Ergebnisse in den wesentlichen Bewertungsbereichen

Aus der Analyse der **Frontex-Leitungsstruktur** geht hervor, dass es eine klare Aufgabenverteilung zwischen dem Verwaltungsrat und dem Exekutivdirektor gibt. Die Aufsichtsstruktur der Agentur, die das Europäische Parlament, den Rat und die

¹² Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo*, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien. *Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Kommission umfasst, ist ebenfalls klar und effektiv. Dennoch zeigt die Bewertung, dass die interne Frontex-Leitung aufgrund von sich überschneidenden Zuständigkeiten und gelegentlich widersprüchlichen Ansätzen noch nicht vollumfänglich in der Lage ist, ihr Mandat von 2019 wirksam zu erfüllen. Die Umsetzung der neuen Organisationsstruktur, die der Verwaltungsrat¹³ im November 2023 angenommen hat, sollte dieses Problem beheben. Zudem wurde festgestellt, dass die für die Rückkehr zuständigen Behörden im Verwaltungsrat noch nicht angemessen vertreten sind. Derzeit sind die Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat nach wie vor hauptsächlich durch ihre nationalen Grenzverwaltungsbehörden vertreten, die häufig nicht für den Bereich Rückkehr zuständig sind.

Betrachtet man die Tätigkeiten von Frontex, so zählen das **Lagebewusstsein und Risikoanalysen** zu den Tätigkeiten, die auf EU-Ebene den größten Mehrwert bieten. Im Einklang mit den in der EBCG-Verordnung festgelegten Zielen erstellt Frontex mehrere Risikoanalyseprodukte für ein breites Spektrum von Interessenträgern und deckt eine große Bandbreite an thematischen und geografischen Bereichen ab. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Risikoanalyseprodukte, indem sie sie in ihre eigene Analyse auf nationaler Ebene und bis zu einem gewissen Grad in ihre operative Planung einfließen lassen. Gleichzeitig tragen diese Produkte auch zu den einschlägigen EU-Mechanismen bei und sind für die operativen Tätigkeiten von Frontex von wesentlicher Bedeutung.

EUROSUR, der integrierte Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache, spielt eine wichtige Rolle bei den Fortschritten der Agentur hin zu einer Bereitstellung vollständig aktueller, zuverlässiger und umsetzbarer Informationen durch die Überwachung von Situationen und Krisen rund um die Uhr (nahezu) in Echtzeit. EUROSUR hat dazu beigetragen, ein europäisches Lagebild zu erstellen, einen gemeinsamen Rahmen für den Informationsaustausch zu schaffen, das Lagebewusstsein zu verbessern und die Reaktionsfähigkeiten zu erhöhen. Umfang, Qualität, Fluss und Geschwindigkeit der ausgetauschten Daten haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. EUROSUR ist jedoch noch nicht in der Lage, ein vollständiges und ganz aktuelles Bild über die Lage an den EU-Außengrenzen zu vermitteln. Dies ist in erster Linie auf Durchführungsprobleme zurückzuführen, z. B. melden nicht alle Mitgliedstaaten Grenzereignisse mit der gleichen Vollständigkeit oder Regelmäßigkeit.

Die Achtung der Grundrechte ist ein integraler Bestandteil des integrierten europäischen Grenzmanagements. Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die Einhaltung des EU- und Völkerrechts durch die Agentur, insbesondere des bei Frontex geltenden **Grundrechtsrahmens**, wirksam zur Verhinderung von Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Mitgliedstaaten und Drittstaaten beiträgt. Seit 2021 hat Frontex mit großer Unterstützung seines Verwaltungsrats seine internen Vorschriften, Verfahren und Schulungen für die ständige Reserve aktiv und wirksam entwickelt, um die Achtung,

¹³ MB Decision 45/2023 of 22 November 2023 on the new organisational structure of the Agency (Beschluss 45/2023 des Verwaltungsrats vom 22. November 2023 über die neue Organisationsstruktur der Agentur).

den Schutz und die Förderung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur zu verbessern. Allerdings wird in der Bewertung die Frage aufgeworfen, inwieweit Frontex für die Handlungen der Mitgliedstaaten zur Rechenschaft gezogen werden kann und wie die Maßnahmen der Agentur wirksam dazu beitragen könnten, dass die Einsatzmitgliedstaaten bei gemeinsamen Tätigkeiten, wie etwa gemeinsamen Aktionen, die Grundrechte einhalten. In diesem Zusammenhang sieht der Rechtsrahmen der Agentur die Möglichkeit vor, Artikel 46 der EBCG-Verordnung anzuwenden, wonach operative Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat ausgesetzt oder beendet werden können. Mit Artikel 46 steht der Agentur zwar ein wichtiges Instrument zur Verfügung, doch sollte es nur als letztes Mittel eingesetzt werden, da die Bewertung darauf hindeutet, dass die Präsenz von Frontex positiv zu einer besseren Einhaltung der Grundrechte insgesamt beitragen kann. Daher kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass Artikel 46 zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geändert werden muss.

Es hat sich gezeigt, dass die **operativen Tätigkeiten** von Frontex einen klaren Mehrwert für die Mitgliedstaaten haben und die Umsetzung der politischen Prioritäten der EU unterstützen. Frontex bietet umfassende technische und operative Unterstützung für Mitgliedstaaten durch gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken, einschließlich technischer und operativer Unterstützung bei Such- und Rettungseinsätzen. Die Wirksamkeit der von der Agentur bereitgestellten operativen Unterstützung wird mitunter durch die derzeitige mangelnde Verfügbarkeit bestimmter, von den Mitgliedstaaten angeforderter Profile der ständigen Reserve und der von den Mitgliedstaaten angeforderten Ausrüstungsarten eingeschränkt. Die neue Befehlsstruktur der ständigen Reserve, die derzeit ausgearbeitet wird, wird auch die Wirksamkeit der Agentur erhöhen. Insgesamt hat die operative Unterstützung durch Frontex offenbar zur Erreichung der Ziele der Europäischen Grenz- und Küstenwache beigetragen; die Zusammenarbeit zwischen Frontex und den nationalen Behörden könnte jedoch verbessert werden, um die Wirksamkeit der Einsätze zu erhöhen.

Die **Zusammenarbeit** von Frontex **mit anderen EU-Agenturen** wie Europol **und mit Drittstaaten** wurde bis zu einem gewissen Grad durch Verzögerungen bei der Umsetzung eines geeigneten Rahmens für den Schutz personenbezogener Daten behindert, der einen wirksamen Informationsaustausch ermöglicht. Die erforderlichen Datenschutzvorschriften wurden vom Frontex-Verwaltungsrat Anfang 2024 angenommen. Mit Blick auf Drittstaaten werden derzeit die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten in der von der Kommission im Dezember 2021 angenommenen Musterarbeitsvereinbarung für Drittstaaten überarbeitet.

Frontex spielt eine aktive und positive Rolle in der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache, insbesondere durch die behördenübergreifende Zusammenarbeit mit der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs im Rahmen einer dreigliedrigen Arbeitsvereinbarung.

Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Frontex und Europol muss intensiviert werden, um die Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu verstärken und die Ziele der jüngsten Vorschläge der Kommission zur Modernisierung

des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität¹⁴ zu erreichen. Der Abschluss einer Arbeitsvereinbarung zwischen den beiden Agenturen, über die derzeit verhandelt wird, wird unter anderem die Übermittlung von Daten zu diesem Zweck erleichtern.

Neben der Verwaltung der Außengrenzen wird Frontex in der EBCG-Verordnung ausdrücklich mit der Bereitstellung technischer und operativer Unterstützung bei der Durchführung von **Rückkehraktionen** beauftragt. Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass Frontex die Mitgliedstaaten in allen Aspekten des Rückkehrprozesses wirksam unterstützt hat, insbesondere bei der Organisation gemeinsamer Rückkehraktionen und anderer rückkehrbezogener Unterstützungsmaßnahmen, einschließlich der Wiedereingliederung. Die Bewertung ergab jedoch, dass die Zusammenarbeit zwischen der Agentur, den für Rückkehr und Rückführung zuständigen nationalen Behörden und der Europäischen Kommission verbessert werden kann.

3. Zusammenfassung der Überprüfung der ständigen Reserve

Eine der bemerkenswertesten Innovationen in der EBCG-Verordnung ist die Einrichtung einer ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache, des ersten uniformierten EU-Dienstes. Die ständige Reserve bietet Frontex ein einzigartiges Instrument, um die Mitgliedstaaten vor Ort bei ihren Bemühungen um den Schutz der Außengrenzen, der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (einschließlich der Schleusung von Migranten, des Menschenhandels, Terrorismus und hybrider Bedrohungen) zu unterstützen und die wirksame und nachhaltige Rückführung irregulärer Migranten erheblich zu verstärken.

Die Einrichtung und der Einsatz der ständigen Reserve sollen gemäß der Verordnung schrittweise erfolgen. Sie trägt zur Förderung einer gemeinsamen Kultur der europäischen Grenz- und Küstenwache, zur Achtung der Grundrechte und zur Förderung höchster Standards bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands und bewährter Verfahren bei.

Die ständige Reserve befindet sich noch im Aufbau und soll zu einer noch zuverlässigeren und dauerhaften Unterstützung für die Mitgliedstaaten werden.

Die Überprüfung kommt zu dem Schluss, dass sich ändernde Migrationstrends einen flexiblen und agilen Einsatz von Unterstützung für die Mitgliedstaaten erfordern, um Lücken zu schließen und unerwartete Situationen zu bewältigen. In diesem Zusammenhang zeigt auch der jüngste Anstieg der irregulären Migration, dass Schleuserkriminalität und Menschenhandel wirksamer bekämpft werden müssen.

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union (COM(2023) 755 final) und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels (COM(2023) 754 final).

Außerdem haben die Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit – von Terrorismus bis hin zu hybriden Bedrohungen – zugenommen, wie die jüngsten Anschläge in Europa gezeigt haben. Ferner wurden Fälle von Instrumentalisierung der Migration gemeldet, in denen versucht wurde, die EU und ihre Mitgliedstaaten zu destabilisieren. Gleichzeitig nimmt die Zahl der zulässigen Überschreitungen der Außengrenzen stetig zu, was deutlich macht, dass vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung ein reibungsloses Bona-fide-Reisen zu geschäftlichen und touristischen Zwecken sowie für die internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss. Dies erfordert, dass die Agentur vorausschauender arbeitet und neue Trends besser vorhersehen kann. Die Mitgliedstaaten müssen ihrerseits wirksam auf die Forderungen der Agentur nach Entsendung von Personal reagieren. Dies erfordert auch, dass die spezifischen Profile der Beamten der ständigen Reserve, nach denen sich ihre operativen Aufgaben richten, an die sich ändernde Situation angepasst werden können.

Gesamtzahl und Zusammensetzung der ständigen Reserve

Obwohl sich die Einrichtung der ständigen Reserve noch in der Anfangsphase befindet, hat sie ihren Mehrwert bereits unter Beweis gestellt, und ihre operative Unterstützung wird von den Mitgliedstaaten begrüßt. Der Aufbau der ständigen Reserve auf die erforderliche Größe von 10 000 Mitgliedern bis 2027 ist im Gange. Diese Zahl beruhte ursprünglich auf dem operativen Bedarf, der zum Zeitpunkt des Vorschlags für die ständige Reserve ermittelt wurde, sowie auf den Entwicklungen an den EU-Außengrenzen. Sie steht insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den nationalen Kapazitäten. Mit der ECBG-Verordnung werden die Mitgliedstaaten beim Aufbau der ständigen Reserve¹⁵ im Interesse der gesamten Europäischen Grenz- und Küstenwache unterstützt. Dieser Prozess erfordert zwar erhebliche Anstrengungen seitens der Agentur und der Mitgliedstaaten, doch rechtfertigen die Ergebnisse der Überprüfung – auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Lage an den EU-Außengrenzen – zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Anpassungen.

Die derzeitige Zusammensetzung der ständigen Reserve muss jedoch optimiert werden, um sicherzustellen, dass sie den operativen Erfordernissen besser entspricht. Es gibt Lücken bei der Verfügbarkeit bestimmter Spezialisten und Profile. Während die Mitgliedstaaten in bestimmten Spezialbereichen zusätzliche Unterstützung durch Personal der Kategorie 1 erwarten, kann das Statuspersonal der Agentur weder in allen Bereichen, in denen dies erforderlich ist, ein solches spezifisches Fachwissen bereitstellen noch stehen den Mitgliedstaaten ausreichend Fachleute zur Verfügung. Diese Situation dürfte sich im Laufe der Zeit verbessern, indem die Schulung der ständigen Reserve auf die Profile mit der höchsten Nachfrage konzentriert wird.

Außerdem müssen bestimmte Einschränkungen, die sich aus dem EU-Beamtenstatut¹⁶ ergeben und die sich auf die Effektivität des Einsatzes der Kategorie 1 der ständigen Reserve auswirken, etwa Arbeitsbedingungen, Ansprüche auf Zulagen, Dienstgrade

¹⁵ Z. B. Artikel 61 der ECBG-Verordnung.

¹⁶ Verordnung Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. P 045 vom 14.6.1962, S. 1385).

sowie Neueinstufungs- oder Einsatzvorschriften angegangen werden, in erster Linie durch die Annahme neuer oder geänderter Durchführungsbestimmungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Statuts. Darüber hinaus ist es wichtig, Defizite in Bezug auf die Diversität zu beheben, insbesondere was die nationale Ausgewogenheit des Personals der Kategorie 1 der ständigen Reserve betrifft. Die neue Personalstrategie¹⁷ der Agentur sollte es Frontex ermöglichen, die derzeitige Situation, auch in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter, zu verbessern.

Nach anfänglichen Verzögerungen bei der Einstellung von Statutspersonal für die ständige Reserve schreitet die Umsetzung nun mit voller Geschwindigkeit voran. Mit Blick auf die Zukunft ist es von entscheidender Bedeutung, angemessene Ressourcen für die Einstellung sicherzustellen und geeignete Verfahren einzurichten. Außerdem ist es wichtig, die ständige Reserve für operative Aufgaben entlang der Außengrenzen, in Drittstaaten und bei Rückkehraktionen einzusetzen. Am Hauptsitz der Agentur in Warschau sollte nur eine sehr begrenzte Anzahl des Personals der ständigen Reserve in einer unterstützenden Funktion eingesetzt werden.

Die Agentur hat erhebliche Fortschritte bei der Einstellung von Beamten der Kategorie 1 der ständigen Reserve erzielt und die Zahl der einsetzbaren Beamten der Kategorie 1 der ständigen Reserve von 678¹⁸ Ende 2022 auf 970 im September 2023¹⁹ erhöht. Die Agentur hat somit im Jahr 2023 fast die erforderliche Zahl von einsatzfähigem Personal erreicht.²⁰ Die Agentur meldete außerdem 450 abgeordnete Einsatzkräfte der Kategorie 2 der ständigen Reserve und 3899 benannte Einsatzkräfte der Kategorie 3 der ständigen Reserve. Das für 2023 gesetzte Ziel von 1500 benannten Einsatzkräften der Kategorie 4 der ständigen Reserve wurde erreicht.²¹

Die Reserve für Soforteinsätze (Kategorie 4) wurde eingerichtet, um unerwarteten Bedarf zu decken, bevor die ständige Reserve eine kritische Masse erreicht. Bis jetzt war es nicht notwendig, diese Reserve zu nutzen. Bis 2025 werden andere Kategorien der ständigen Reserve, wie Statutspersonal, langfristige Abordnungen und kurzfristige Entsendungen aus den Mitgliedstaaten, ein Niveau erreichen, das bei unerwartetem und unverhältnismäßigem Bedarf eine Umverteilung von Ressourcen ermöglicht. Die

¹⁷ MB Decision 44/2023 of 22 November 2023 adopting the Frontex Human Resources Strategy 2024-2027 (Beschluss 44/2023 des Verwaltungsrats vom 22. November 2023 zur Annahme der Personalstrategie von Frontex 2024–2027).

¹⁸ Vierteljährlicher Bericht über die Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, 4. Quartal 2022.

¹⁹ Das Gesamtziel für Statutspersonal der Kategorie 1 wird in Anhang I der EBCG-Verordnung auf 1000 bzw. 1500 Beamte für 2022 bzw. 2023 festgelegt. Diese Zahl umfasst jedoch als Teammitglieder in Einsatzbereiche entsandtes Statutspersonal, für das Funktionieren des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) zuständiges Personal und „bis zu 4 %“ Personal „für unterstützende Funktionen“ gemäß Artikel 54 Absätze 7 und 8 der EBCG-Verordnung.

²⁰ Management Board Decision 20/2022 of 16 March 2022 adopting the European Border and Coast Guard standing corps annual planning for 2023 and indicative multiannual planning of profiles (Beschluss 20/2022 des Verwaltungsrats vom 16. März 2022 zur Annahme der Jahresplanung der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache für 2023 und vorläufigen mehrjährigen Planung der Profile).

²¹ Daten aus dem Bericht der Agentur über die Kapazitäten zur Information des Verwaltungsrats, 5. September 2023.

geplante schrittweise Auflösung der Reserve für Soforteinsätze verläuft weiterhin planmäßig.

Der Umfang der nationalen Beiträge richtet sich nach den nationalen Kapazitäten. Die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten liegen zwischen 0,14 % und 1,5 % der nationalen Kapazitäten. Der derzeitige Verteilungsschlüssel hat sich als wirksam erwiesen. EU-Mittel in erheblichem Umfang wurden für die Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Aufbau ihrer personellen und technischen Kapazitäten bereitgestellt. Die Entwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache erfordert jedoch auch große Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten, und einige stehen vor Herausforderungen beim Aufbau ihrer eigenen Kapazitäten. Die Beiträge zu der durch die Verordnung eingerichteten ständigen Reserve scheinen insgesamt ausreichend zu sein, um die Ziele der EBCG-Verordnung zu erreichen, da die Agentur in der Lage war, fast allen dringenden Hilfeersuchen der Mitgliedstaaten nachzukommen.

Professionalität und Schulung der ständigen Reserve

Die Agentur hat Schulungsmaßnahmen für das Personal der ständigen Reserve eingeleitet, um sicherzustellen, dass es hohe professionelle Standards erfüllt und wirksam eingesetzt werden kann. Dazu gehört, dass es die einschlägigen Verpflichtungen und Normen in Bezug auf die Grundrechte sowie die internationalen Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht kennt und einhält. Die Überprüfung zeigt jedoch, dass mehrere Aspekte des Schulungskonzepts für die ständige Reserve weiterentwickelt werden müssen, um sicherzustellen, dass Umfang, Inhalt und Qualität der Ausbildung des Statutspersonals (Kategorie 1) dieses in die Lage versetzen, die Mitgliedstaaten in Spezialbereichen wirksam zu unterstützen. Dazu ist auch eine Aktualisierung der Lehrpläne erforderlich, um eine ausreichende praktische Schulung des Statutspersonals für seine Arbeit an den Grenzen zu gewährleisten. Die Agentur muss für angemessene Schulungsressourcen sorgen.

Das Ausbildungssystem ist im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung des EBCG-Kapazitätenplans, der ein wichtiges Instrument der Verordnung zur Gewährleistung der integrierten Kapazitätenplanung der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist, unter Berücksichtigung der Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung zu aktualisieren. Die Agentur arbeitet derzeit unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten den Kapazitätenplan aus mit dem Ziel, die nationalen Kapazitätenentwicklungspläne und die mehrjährige Ressourcenplanung der Agentur aneinander anzulegen, um die langfristigen Investitionen der gesamten Europäischen Grenz- und Küstenwache zu optimieren. Der Plan sollte die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihres Personals und ihrer Ressourcen anleiten und unter anderem für eine enge Koordinierung bei der Einstellung und Schulung ihres Personals, einschließlich der ständigen Reserve, sorgen.

Neben den festgestellten Problemen bei der Ausbildung sieht sich das Statutspersonal auch mit anderen Schwierigkeiten konfrontiert, die es daran hindern, seine Kompetenzen in vollem Umfang einzusetzen. Diese Fragen müssen ebenfalls angegangen werden, um sicherzustellen, dass die ständige Reserve professionell und effizient arbeitet. So schränken beispielsweise Verfahren für den Zugang zu nationalen Datenbanken, sprachliche Probleme und die Abhängigkeit vom Einsatzmitgliedstaat in

verschiedenen Verwaltungs- und Verfahrensangelegenheiten die Fähigkeit der Mitarbeiter ein, unabhängig zu arbeiten. Diese Probleme lassen sich nicht einfach und schnell lösen, sondern erfordern eine enge und fortlaufende Zusammenarbeit zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus sind bei der Durchführung der Verordnung mehrere praktische Probleme aufgetreten, die die Agentur beheben muss, um sicherzustellen, dass die ständige Reserve die Mitgliedstaaten uneingeschränkt unterstützen und gleichzeitig ein Höchstmaß an Professionalität erreichen kann. Dazu müssen u. a. die Planung, die Verwaltung, die Organisation (einschließlich Entsendungen und Verlegungen), die Verwaltungsvereinbarungen, die Personalverwaltung, die Beschäftigungsbedingungen, die interne Kommunikation, die Logistik, die Standardarbeitsverfahren sowie die Koordinierung mit dem und die Unterstützung für den Einsatzmitgliedstaat verbessert werden.

4. Schlussfolgerungen

Trotz der vorstehend aufgeführten Verzögerungen und Lücken funktioniert die Europäische Grenz- und Küstenwache, wie in der EBCG-Verordnung vorgesehen, gut, wenn man den derzeitigen Stand der Umsetzung berücksichtigt. Sie hat ihre Ziele weitgehend in der erwarteten Weise erreicht, wobei einige wichtige Maßnahmen noch vollständig umgesetzt werden müssen. Die Interessenträger sind sich einig, dass die Ziele der EBCG-Verordnung von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend hätten erreicht werden können. Daher ist die EBCG-Verordnung für die Bewältigung der derzeitigen und künftigen Lage an den EU-Außengrenzen nach wie vor wichtig. Die irreguläre Migration stellt weiterhin eine große Herausforderung dar und erfordert für die absehbare Zukunft eine gemeinsame und koordinierte Reaktion aller Mitgliedstaaten.

Die Verordnung trägt zur wirksamen Entwicklung und Umsetzung aller Komponenten der integrierten europäischen Grenzverwaltung bei. Obwohl die Durchführung der Verordnung noch nicht abgeschlossen ist, hat sie dazu geführt, dass der allererste uniformierte EU-Dienst – die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache – eingerichtet und eingesetzt wurde.

Die in der EBCG-Verordnung festgelegte ständige Reserve ist ein nützlicher und notwendiger Bestandteil der Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung. Es hat sich gezeigt, dass sie zu einer wirksamen Grenzverwaltung an den EU-Außengrenzen und zu einem sicheren Schengen-Raum beiträgt. Die Größe und Zusammensetzung der ständigen Reserve sowie die von den Mitgliedstaaten gemäß den Anhängen der EBCG-Verordnung bereitzustellenden jährlichen Beiträge sind nach wie vor gerechtfertigt und verhältnismäßig.

Der Aufbau der ständigen Reserve ist jedoch noch nicht abgeschlossen und steht vor mehreren Herausforderungen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Entwicklungen in Bezug auf die operativen Erfordernisse weiter zu beobachten, um sicherzustellen, dass die ständige Reserve weiterhin in der Lage ist, auf die sich ständig verändernde Lage an den EU-Außengrenzen zu reagieren. Darüber hinaus ist es von

entscheidender Bedeutung, dass die Agentur und die Mitgliedstaaten den mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung und den damit verbundenen integrierten operativen Planungs- und Notfallplanungsprozess umsetzen. Die ständige Reserve wird auch dazu beitragen, die Reaktionsfähigkeit an den Außengrenzen zur Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zu erhöhen. Dies trägt dazu bei, das Leben von Migranten zu retten und ihren Schutz durch wirksame und flexible Entsendungen und Verlegungen der ständigen Reserve entsprechend den aktuellen operativen Erfordernissen zu gewährleisten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bewertung der Verordnung und die Überprüfung der ständigen Reserve zeigen, dass insgesamt keine unmittelbare Notwendigkeit für eine Überarbeitung der EBCG-Verordnung oder ihrer Anhänge besteht. Die Umsetzung des überarbeiteten Mandats, das der Agentur mit der 2019 angenommenen EBCG-Verordnung übertragen wurde, läuft noch, und die Kommission ist der Auffassung, dass nach jetzigem Stand die meisten der bei der Bewertung und Überprüfung festgestellten Mängel im noch verbleibenden Durchführungszeitraum behoben werden können.

Um die zur Behebung der festgestellten Mängel erforderlichen Maßnahmen zu optimieren und die Durchführung der EBCG-Verordnung zu unterstützen und ihre volle Wirksamkeit bis 2027 zu gewährleisten, **schlägt die Kommission einen Aktionsplan vor**, der von der Agentur, ihrem Verwaltungsrat, den Mitgliedstaaten und der Kommission umzusetzen ist.

Im Hinblick auf die verschiedenen in den bewerteten Bereichen festgestellten Probleme werden die folgenden Maßnahmen als besonders wichtig erachtet:

Die vollständige Umsetzung der neuen Organisationsstruktur der Agentur, insbesondere in Bezug auf die ständige Reserve, wird als ein wichtiger Schritt bei der Erfüllung des Kernmandats der Agentur gesehen, das darin besteht, das wirksame Funktionieren der Grenzkontrollen an den Außengrenzen zu überwachen und die Mitgliedstaaten bei den operativen Aspekten der Verwaltung der Außengrenzen zu unterstützen. Die Entwicklung und Umsetzung einer neuen Befehlskettenstruktur mit klaren Berichtslinien und Kommunikationskanälen wird als entscheidend für die Verbesserung der operativen Wirksamkeit der ständigen Reserve erachtet.

Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, eine langfristige strategische Ausrichtung, Planung und Vorhersehbarkeit für wichtige Investitionen in **Kapazitäten** in der Agentur und in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Dazu müssen unbedingt der Kapazitätenplan und die nationalen Kapazitätenentwicklungspläne ausgearbeitet und regelmäßig aktualisiert werden. Der integrierte Planungsprozess für die Europäische Grenz- und Küstenwache muss ebenfalls weiterentwickelt und umgesetzt werden. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um rasche und flexible Entsendungen je nach operativen Erfordernissen zu gewährleisten.

Rückkehrtätigkeiten werden zu einem immer wichtigeren Bestandteil des neuen Mandats der Agentur. Daher ist es wichtig, dass der Verwaltungsrat für eine angemessene strategische Steuerung rückkehrbezogener Fragen sorgt und auch die

Möglichkeit hat, Diskussionen in den Sitzungen des hochrangigen Diskussionsforums (High-Level Round Table) in Betracht zu ziehen. Eine bessere Koordinierung und Kommunikation zwischen der Kommission, insbesondere dem Rückkehrkoordinator, und der Agentur und insbesondere zwischen der Agentur und den zuständigen nationalen Behörden ist wesentlich, damit die Agentur unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte wirksame operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten leisten kann, auch im Bereich der Rückkehr.

Das Ziel ist nach wie vor der **Aufbau der ständigen Reserve** bis 2027 auf die geplanten 10 000 voll einsatzfähigen Kräfte. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Gewährleistung eines zufriedenstellenden Ausbildungsniveaus, das den operativen Erfordernissen entspricht, insbesondere für die Kategorie 1 der ständigen Reserve, und effiziente Einstellungsverfahren. Außerdem muss weiter geprüft werden, wie bestimmte Probleme, die sich aus dem EU-Statut oder dessen Durchführungsbestimmungen für Personal der Kategorie 1 der ständigen Reserve ergeben, beseitigt werden können, damit das uniformierte Statutspersonal der Agentur voll einsatzfähig ist.

Schließlich werden im Bereich **Lagebewusstsein** Maßnahmen überlegt, um ein genaues, vollständiges und aktuelles Lagebild und Risikoanalysen erstellen zu können. Dies kann beispielsweise durch eine bessere Einbeziehung von Schwachstellenbeurteilungsdaten in Risikoanalyseprodukte und durch die Weiterentwicklung von EUROSUR erreicht werden. Diese Maßnahmen werden noch genauer geprüft, damit diese Analyseprodukte die operative Entscheidungsfindung besser unterstützen können.

Die Kommission wird die Umsetzung des diesem Bericht beigefügten Aktionsplans aufmerksam verfolgen und in Zukunft gegebenenfalls Anpassungen, auch legislativer Art, vorschlagen.