



Brüssel, den 23. Februar 2022
(OR. fr)

**Interinstitutionelles Dossier:
2021/0428(COD)**

**6222/1/22
REV 1**

**JAI 180
FRONT 63
MIGR 47
COVID-19 42
SAN 89
TRANS 79
CODEC 150
COMIX 72**

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Rat

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen
– Orientierungsaussprache

Die Kommission hat am 14. Dezember 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen vorgelegt. Ziel des Vorschlags ist es, den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung von Migrationsströmen zu begegnen, Lehren aus der Pandemie zu ziehen, indem die Maßnahmen zur Beschränkung von Reisen in das Gebiet der Europäischen Union kodifiziert und in einen Rahmen gestellt werden, sowie den Rahmen für Kontrollen an den Binnengrenzen zu überarbeiten und unerlaubte Migrationsbewegungen besser zu verhindern.

Am 14. Dezember 2021 wurde der Vorschlag unter slowenischem Vorsitz vorgestellt; am 26. Januar 2022 wurde er erstmals geprüft. Am 24. Februar hat der französische Vorsitz einen ersten Kompromissvorschlag zu einem Teil des Textes vorgelegt, der derzeit auf fachlicher Ebene geprüft wird. Er betrifft die ersten drei der nachstehend zur Erörterung vorgeschlagenen vier Punkte. Im Laufe des Monats März soll ein Kompromissvorschlag zu dem gesamten Text hinzukommen.

Der Vorsitz betont, dass ein Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen nur funktionieren kann, wenn die Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen verstärkt werden. Neben Reformen, die bereits beschlossen wurden (Stärkung von Frontex, Reform der Informationssysteme und Interoperabilität), über die verhandelt wird (Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit, Prüm, Migrations- und Asylpaket) oder die kurz vor der Verabschiedung stehen (Schengen-Evaluierungsmechanismus), wird die Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, über modernisierte Instrumente zu verfügen, um Risiken in den Bereichen Gesundheit, Migration und Sicherheit besser begegnen zu können. Vor diesem Hintergrund möchte der Vorsitz die Prüfung des Kommissionsvorschlags im Hinblick darauf fortsetzen, nach Möglichkeit auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Juni eine allgemeine Ausrichtung anzunehmen.

Dazu ersucht der Vorsitz die Ministerinnen und Minister, sich zu den nachstehend genannten Punkten zu äußern, insbesondere zu den zur Diskussion stehenden fett hervorgehobenen Punkten.

Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen und Grenzüberwachung

Im Vorschlag der Kommission wird die „Instrumentalisierung von Migranten“ definiert (Artikel 2) und angestrebt, den Rechtsrahmen mit Blick auf entsprechende Situationen anzupassen sowie die Grenzüberwachung in diesem Rahmen zu verbessern (Artikel 5 und 13). So sollen betroffene Mitgliedstaaten Möglichkeiten erhalten, ihre Grenzübergangsstellen zu schließen (Artikel 5) und unbefugte Übertritte der Außengrenzen besser zu verhindern bzw. aufzudecken (Artikel 13).

Bei den Beratungen kamen vor allem zwei Themen zur Sprache, die im Kompromissvorschlag berücksichtigt werden:

- Erstens ging es um die Akteure, die unter die Definition der Instrumentalisierung fallen: Hier scheint es angebracht, mögliche Fälle einer Instrumentalisierung durch nichtstaatliche Akteure zu berücksichtigen, um der Realität eines Phänomens Rechnung zu tragen, dass sich weiterentwickeln könnte, aber von der organisierten Kriminalität zu unterscheiden ist.

- Zweitens ging es darum, welche Mittel den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um in entsprechenden Situationen Abhilfe zu schaffen: Mehrere Mitgliedstaaten wünschten sich eindeutigeren Kodex-Vorschriften in Bezug auf die Möglichkeiten zur Überwachung der Außengrenzen (Artikel 13). Die Wahl der an den Außengrenzen eingesetzten Mittel liegt in der souveränen Verantwortung der Mitgliedstaaten, und es ist nicht Sache des Schengener Grenzkodex, sämtliche Mittel festzuhalten. Einige Mitgliedstaaten sprachen sich dennoch für die Erwähnung der Möglichkeit aus, physische Barrieren zu errichten. Im Schengener Grenzkodex und im Kommissionsvorschlag ist bereits vorgesehen, dass die Überwachung durch Verwendung technischer Mittel – insbesondere von elektronischen Mitteln, Ausrüstung und Überwachungssystemen, einschließlich stationär postierter oder mobiler Kräfte – erfolgen kann. Es wird vorgeschlagen, diese Verweise deutlicher zu machen und auch zu präzisieren, dass die eingesetzten Mittel verhältnismäßig sein und die Grundrechte gewahrt werden müssen.

Koordinierungsmaßnahmen an den Außengrenzen im Falle von Gesundheitskrisen

Mit dem Kommissionsvorschlag sollen die Koordinierungsmaßnahmen an den Außengrenzen im Falle einer Gesundheitskrise mit epidemischem Potenzial außerhalb der Union anhand eines gemeinsamen Mechanismus verbessert werden (Artikel 2, Artikel 21a und Anhang XI). Dieser Mechanismus umfasst die Identifizierung des Pandemierisikos, die Annahme einer Verordnung über Reisebeschränkungen in die Europäische Union auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission sowie die Definition von Reisen, die als zwingend notwendig gelten (Anhang XI).

In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission vor, die einzuleitenden Maßnahmen im Wege einer Durchführungsverordnung des Rates zu erlassen, insbesondere in drei Bereichen:

- Einreisebeschränkungen, die von den Mitgliedstaaten erlassen werden können;
- Gesundheitsmaßnahmen, die für Reisende aus Drittländern gelten und Einreisebeschränkungen ergänzen können, etwa die Verpflichtung zu Test, Quarantäne oder Selbstisolierung;
- die Liste der Kategorien von Reisenden, die von Beschränkungen ausgenommen werden.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, anzugeben, ob der Vorschlag der Kommission ihrer Ansicht nach ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Effizienz und Flexibilität in jedem der drei Bereiche zulässt.

Kontrollen im Hoheitsgebiet und Übermittlungsverfahren

Im Vorschlag der Kommission sind neue Maßnahmen vorgesehen, die in Abwesenheit von Kontrollen an den Binnengrenzen zur Verfügung stehen. Diese Maßnahmen sollen für mehr Sicherheit im Schengen-Raum sorgen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern.

Im Grenzgebiet erweitert der Vorschlag den Kreis der für die Durchführung von Kontrollen zuständigen Behörden über die Polizeibehörden hinaus und präzisiert das Spektrum der bei der Risikoabschätzung zu berücksichtigenden Gefahren (Artikel 23): Über die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität – die bereits im Schengener Grenzkodex aufgeführt ist – hinaus wird den Mitgliedstaaten gestattet, Kontrollen in Bezug auf den rechtmäßigen Aufenthalt durchzuführen oder Maßnahmen zur Verhütung eines Pandemierisikos zu ergreifen. Der Vorschlag der Kommission enthält ferner ein vereinfachtes Übermittlungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 23a), wenn ein illegal aufhältiger Ausländer, der direkt aus einem anderen Mitgliedstaat gekommen ist, an einer Binnengrenze festgehalten wird. Diese Möglichkeit steht im Rahmen einer grenzüberschreitenden Operation offen.

Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

Die Kommission schlägt vor, die Verfahrensgarantien bei einer unilateralen Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu verstärken: In ihrem Vorschlag wird die Liste der Elemente, die von dem betreffenden Mitgliedstaat geprüft werden müssen, präzisiert und erweitert, und die inhaltlichen Anforderungen an die Überprüfung werden im Falle einer Verlängerung erhöht. Ferner soll ein Mechanismus eingerichtet werden, der es ermöglicht, auf eine Bedrohung, die eine Mehrheit der Mitgliedstaaten gleichzeitig betrifft und somit das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet, auf europäischer Ebene zu reagieren.

Die Kommission hat auch die Schlussanträge des Generalanwalts in zwei Rechtssachen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union¹ berücksichtigt (das Urteil selbst steht noch aus).

¹ Verbundene Rechtssachen C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*, und C-369/20, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*.

Bei der ersten Prüfung des Vorschlags im Rat ging es vor allem um die Gründe für eine Wiedereinführung von Kontrollen, insbesondere unter Berücksichtigung von Sekundärbewegungen großer Tragweite (Artikel 25c), sowie das Verfahren zur Wiedereinführung von Kontrollen (Artikel 26). Im Übrigen wurden Präzisierungen gewünscht, was die Einrichtung eines neuen Mechanismus im Falle einer Gefährdung des Funktionierens des Schengen-Raums insgesamt betrifft (Artikel 28).

Diese Bestimmungen werden Gegenstand eines Kompromissvorschlags sein, den der Vorsitzes im Laufe des Monats März vorlegen wird.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, sich zum vereinfachten Übermittlungsverfahren und zur vorgeschlagenen Regelung der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu äußern.