



Brüssel, den 5. Juni 2022
(OR. fr, en)

9713/22

LIMITE

JAI 787
FRONT 230
MIGR 174
COVID-19 113
SAN 329
TRANS 343
CODEC 821
COMIX 281

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

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	9377/22
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 – Vorbereitung einer allgemeinen Ausrichtung

1. Die Kommission hat am 14. Dezember 2021 einen 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 (Schengener Grenzkodex)¹ zusammen mit einer Folgenabschätzung² vorgelegt.
2. Der Vorschlag ist Teil eines umfassenden Rahmens, der darauf abzielt, den Schengen-Raum stärker und widerstandsfähiger zu machen und die Verwaltung des Schengen-Raums insgesamt zu verbessern, einschließlich der Überarbeitung des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands³, den der Rat auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 9./10. Juni 2022 (als A-Punkt) endgültig billigen soll.

¹ COM(2021) 891 final.

² SWD(2021) 462 final.

³ Dok. 8130/22.

3. Der Vorschlag zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodex umfasst vier Schwerpunkte. Erstens werden damit die rechtlichen Instrumente gestärkt, die den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Instrumentalisierung von Migranten an den Außengrenzen der Union zur Verfügung stehen. Zweitens werden bei dieser Überarbeitung die Lehren aus der COVID-19-Krise gezogen, und es soll eine solidere Rechtsgrundlage für Beschränkungsmaßnahmen an den Außengrenzen im Falle einer Gesundheitskrise geschaffen werden, indem ein Rahmen auf europäischer Ebene geschaffen wird. Drittens zielen die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen in Bezug auf die Binnengrenzen darauf ab, die Anwendung alternativer Maßnahmen zu fördern, insbesondere im Hinblick auf einen verstärkten Einsatz technologischer Maßnahmen. Mit dieser Überarbeitung wird insbesondere ein neuer Mechanismus für die Überstellung illegal aufhältiger Personen zwischen Mitgliedstaaten geschaffen. Parallel dazu hat die Kommission eine Änderung der Richtlinie 2008/115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁴ (Rückführungsrichtlinie) dahingehend vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten neue Rückübernahmeabkommen aushandeln oder bestehende Abkommen neu aushandeln können. Schließlich und viertens wird mit dieser Überarbeitung auf die anhaltenden Bedrohungen im Schengen-Raum reagiert, indem der Rahmen für die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen modernisiert und neue Garantien zur Wahrung der Freizügigkeit eingeführt werden, und in Artikel 28 wird ein neuer spezifischer Mechanismus zur Koordinierung der Maßnahmen zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen für den Fall geschaffen, in dem mehrere Mitgliedstaaten von einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit betroffen sind und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet ist.
4. Die Beratungen über den Vorschlag in Anwesenheit der assoziierten Staaten wurden am 14. Dezember 2021 während des slowenischen Vorsitzes in der Gruppe „Grenzen“ aufgenommen. Die Beratungen wurden während des französischen Vorsitzes in acht Sitzungen der Gruppe und zwei Sitzungen der JI-Referenten fortgesetzt.⁵

⁴ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

⁵ Das Europäische Parlament hat seinerseits Sylvie Guillaume (S&D, FR) zur Berichterstatterin ernannt.

Diese Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates haben zu Verbesserungen des Textes geführt, insbesondere durch:

- Klärung des Begriffs der „Instrumentalisierung“ durch Vereinfachung der Begriffsbestimmung und Ergänzung des Textes über die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in einer solchen Situation ergreifen können. Auch die besondere Lage Zyperns wurde berücksichtigt;
 - Reaktion auf die Forderung der Mitgliedstaaten nach Flexibilität in Bezug auf Reisebeschränkungen und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen, die an den Außengrenzen und unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich angewandt werden können (Artikel 21a). Der vom Vorsitz vorgeschlagene Kompromiss behält zwar den Grundsatz der wesentlichen Kategorien bei, ermöglicht aber eine Neubestimmung dieser Kategorien bei jeder Krise. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten strengere gesundheitsbezogene Beschränkungen ergreifen, sofern sie sich nicht negativ auf das Funktionieren des Schengen-Raums auswirken. Die Situation von Durchreisenden ebenso wie von Grenzregionen wird geklärt;
 - Klarstellung zur Anwendung des Überstellungsverfahrens zwischen Mitgliedstaaten in Artikel 23a durch Präzisierung des Kriteriums der polizeilichen Zusammenarbeit und Klärung des freiwilligen Charakters dieses Verfahrens im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit.
5. In Bezug auf den Rahmen für die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen zielt der Kommissionsvorschlag darauf ab, den anhaltenden Bedrohungen für die Mitgliedstaaten zu begegnen und gleichzeitig die Verfahrensgarantien zu stärken. Um sicherzustellen, dass diese Maßnahme nur als letztes Mittel eingesetzt wird, hat sich der Vorsitz darauf konzentriert, diese Garantien zu stärken,
- indem die Kriterien und Begründungen, die von den Mitgliedstaaten im Falle der Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen vorgelegt werden, stärker objektiviert werden, insbesondere durch die vom Mitgliedstaat vorzulegende Risikoanalyse. In Verbindung mit einer zeitlichen Staffelung der Begründungspflichten der Mitgliedstaaten ermöglicht dies der Kommission eine verstärkte Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen;

- indem die Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, die auf Antrag der unmittelbar betroffenen Staaten stattfinden, verbindlich vorgeschrieben werden;
 - indem die Stellungnahme der Kommission im Falle von Zweifeln an der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung oder Verlängerung verbindlich vorgeschrieben wird. Diese Stellungnahme muss in jedem Fall nach zwölf Monaten erfolgen;
 - indem im Rahmen dieser Kontrollen darauf geachtet wird, dass der besonderen Situation der Grenzregionen angemessen Rechnung getragen wird.
6. Das nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags ergangene Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und C-369/20⁶ hat bestätigt, dass es Sache der Mitgesetzgeber ist, den allgemeinen Rahmen für die Wiedereinführung und die Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengener Grenzkodex festzulegen. Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem freien Personenverkehr einerseits und der Notwendigkeit, die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, andererseits hergestellt werden. Darüber hinaus stellt die Möglichkeit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen eine eng auszulegende Ausnahme vom Grundsatz der Freizügigkeit dar.

Der Vorsitz hat unter Berücksichtigung dieses Urteils darauf geachtet, die Bestimmungen besser einzufassen. Während nach dem Kommissionsvorschlag in Artikel 27a Absatz 5 Kontrollen an den Binnengrenzen ohne zeitliche Begrenzung in Betracht gezogen konnten, schlug der Vorsitz vor, diese Bestimmungen auf schwerwiegende Ausnahmesituationen zu beschränken und die Risikobewertung, die bei dieser zusätzlichen Mitteilung einer Verlängerung um sechs Monate vorzulegen ist, erheblich zu verstärken. Darüber hinaus sieht der Kompromissvorschlag vor, dass die Kommission eine Empfehlung zur Festlegung der Maßnahmen und Bedingungen für die Aufhebung dieser Kontrollen ausspricht, sofern die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit infrage stehen.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 26. April 2022, Verbundene Rechtssachen C-368/20 und C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298.

Im Anschluss an die Tagung des AStV vom 1. Juni 2022 hat der Vorsitz zusätzliche Garantien eingeführt, um den Rahmen für die Kontrollen weiter zu verbessern, deren Dauer zwei Jahre und sechs Monate überschreiten könnte, wenn keine alternativen Maßnahmen zur Verfügung stehen. In diesem Fall muss die Kommission auf jeden Fall eine Empfehlung zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen abgeben. Diese Empfehlung muss eine angemessene Frist für die Aufhebung der Kontrollen enthalten, die der Mitgliedstaat berücksichtigen muss.

7. Der AStV wird ersucht, den beiliegenden Kompromissentwurf⁷ zu prüfen, damit der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung am 10. Juni 2022 eine allgemeine Ausrichtung über den 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 festlegen kann.

⁷ Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Wortlaut sind durch **Fettdruck und Unterstreichung** oder durch [...] gekennzeichnet. Außerdem sind die Änderungen gegenüber der letzten Fassung grau unterlegt.

2021/0428 (COD)

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

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und e sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bildet die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Kontrollen an den Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.
- (2) Die Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 (im Folgenden „Schengener Grenzkodex“)¹ regelt den Personenverkehr in den und aus dem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Raum“) sowie zwischen den Mitgliedstaaten, die am Schengen-Raum teilnehmen.

¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

- (3) In den letzten Jahren war der Schengen-Raum mit noch nie dagewesenen Herausforderungen konfrontiert, die ihrer Natur nach nicht auf das Gebiet eines einzelnen Mitgliedstaats begrenzt waren. Diese Herausforderungen haben deutlich gemacht, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit im Schengen-Raum eine gemeinsame Verantwortung ist, die ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten sowie auf Unionsebene erfordert. Sie machten ferner deutlich, dass die bestehenden Regeln für das Funktionieren des Schengen-Raums an den Außen- und an den Binnengrenzen Lücken aufweisen und dass ein stärkerer und robusterer Rahmen geschaffen werden muss, der eine wirksamere Reaktion auf die Herausforderungen ermöglicht, mit denen der Schengen-Raum konfrontiert ist.
- (4) Grenzkontrollen an den Außengrenzen liegen nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern entsprechen den Interessen sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben, sowie der Union als Ganzes. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei ihrem Außengrenzenmanagement hohe Standards einzuhalten, unter anderem durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten, Polizei, Zoll und anderen einschlägigen Behörden. Die Union leistet aktive Unterstützung durch die Bereitstellung von Finanzmitteln über die Agenturen, insbesondere durch die Europäische Grenz- und Küstenwache und die Betreuung des Schengen-Evaluierungsmechanismus. Die Vorschriften, die für den Schutz der Außengrenzen gelten, müssen verschärft werden, um besser auf neue Herausforderungen reagieren zu können, die in jüngster Zeit dort entstanden sind.
- (4a) Das integrierte europäische Grenzmanagement auf der Grundlage eines Vierstufenmodells der Zugangskontrolle umfasst Maßnahmen in Drittstaaten, etwa im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik, Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Nachbarländern, Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen, Risikoanalysen sowie Maßnahmen im Schengen-Raum und im Bereich Rückkehr. Grenzkontrollen, einschließlich Maßnahmen zur Erleichterung legitimer Grenzübertritte, sind ein wesentlicher Bestandteil des integrierten europäischen Grenzmanagements. Zur Verhütung und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen, insbesondere der Schleusung von Migrant*innen, des Menschenhandels und des Terrorismus, sollten die Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache das integrierte europäische Grenzmanagement auf der Grundlage des Vierstufenmodells der Zugangskontrolle umsetzen.**

- (5) Durch die COVID-19-Pandemie wurde deutlich, dass die Union besser darauf vorbereitet sein muss, auf Krisensituationen an den Außengrenzen zu reagieren, die durch Krankheiten mit epidemischem Potenzial verursacht werden, die die öffentliche Gesundheit gefährden. Sie hat aufgezeigt, dass Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit einheitliche Regeln im Hinblick auf Beschränkungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union erforderlich machen können. Wenn inkohärente und voneinander abweichende Maßnahmen für die Außengrenzen erlassen werden, um solchen Bedrohungen zu begegnen, wirkt sich dies negativ auf das Funktionieren des gesamten Schengen-Raums aus, es beeinträchtigt die Planbarkeit von Reisen aus Drittstaaten und reduziert die zwischenmenschlichen Kontakte mit Personen aus diesen Ländern. Damit der Schengen-Raum in Zukunft für Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit von vergleichbarem Ausmaß gewappnet ist, muss ein neuer Mechanismus geschaffen werden, der die rechtzeitige Ergreifung und Aufhebung koordinierter Maßnahmen auf Unionsebene ermöglichen sollte. Das neue Verfahren an den Außengrenzen sollte im Fall einer nach **Empfehlungen** des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten **und unter Berücksichtigung der Informationen der zuständigen nationalen Behörden von der Kommission festgestellten Gefährdung der öffentlichen Gesundheit** durch eine Infektionskrankheit mit epidemischem Potenzial angewandt werden. Dieser Mechanismus sollte die Verfahren ergänzen, die gemäß dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren² eingeführt werden sollen, insbesondere wenn das Vorliegen einer Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit bestätigt wurde, und das überarbeitete Mandat des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten vervollständigen.³
- (6) In diesem Mechanismus sollte vorgesehen sein, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Verordnung erlässt, in der **vorübergehende** Reisebeschränkungen, insbesondere Einreisebeschränkungen und **vorübergehende gesundheitsbezogene Mindestbeschränkungen** sowie die Bedingungen für ihre Aufhebung festgelegt werden. Da solche Maßnahmen, die das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten betreffen, aus politischer Sicht problematisch sind, sollten dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden, damit er eine solche Verordnung auf Vorschlag der Kommission erlassen kann.

² COM(2020) 727.

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, COM(2020) 726.

- (7) Wichtig ist, dass im Einklang mit den geltenden Verpflichtungen aus dem Unionsrecht und dem Völkerrecht Unionsbürgern, Drittstaatsangehörigen und ihren jeweiligen Familienmitgliedern, die aufgrund von Übereinkommen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den betreffenden Drittstaaten andererseits ein Recht auf Freizügigkeit genießen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist, stets die Einreise in die Union gestattet werden sollte. Auch in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen sollte stets die Rückkehr in die Union gestattet werden, **und insbesondere die Rückkehr in den Mitgliedstaat, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten.** In dem Rechtsakt sollten vorübergehende gesundheitsbezogene Mindestbeschränkungen festgelegt werden, denen diese Personen unterliegen könnten. **In Bezug auf Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in Irland aufhalten, sollten die Mitgliedstaaten diesen Personen auf Grundlage der Gegenseitigkeit die Rückkehr nach Irland im Rahmen einer Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gestatten. Irland wird ersucht, seine nationale Politik mit den Beschränkungen für Reisen in die Europäische Union in Einklang zu bringen.** Der Rechtsakt sollte alle Bestimmungen enthalten, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die Reisebeschränkungen wirksam, zielgerichtet und nicht diskriminierend sind und in einem angemessenen Verhältnis zur sich verändernden epidemiologischen Lage stehen. **Darin sollte definiert werden, welche Gruppen von Reisenden, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, von den Einreisebeschränkungen ausgenommen werden sollten, und festgelegt werden, unter welchen Bedingungen diesen Reisenden ausnahmsweise Reisebeschränkungen auferlegt werden können. Diese Gruppen sollten beispielsweise Gesundheitspersonal, Grenzgänger, Transportpersonal, Diplomaten oder sonstiges internationales Personal, Durchreisende, Passagiere, die aus zwingenden familiären Gründen reisen, Seeleute, Drittstaatsangehörige, die um internationalen Schutz nachsuchen, Saisonarbeitskräfte, Studierende und hochqualifizierte Fachkräfte umfassen, deren Beschäftigung aus wirtschaftlicher, sozialer und sicherheitspolitischer Sicht notwendig ist und deren Arbeit nicht aufgeschoben oder im Ausland ausgeführt werden kann.** Zusätzlich oder alternativ dazu sollten in dem Rechtsakt Gebiete oder Drittstaaten, aus denen Reisen besonderen Maßnahmen unterworfen werden können, **sowie ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Lage und der Reisebeschränkungen festgelegt werden,** und zwar auf der Grundlage einer objektiven Methodik und objektiver Kriterien, zu denen insbesondere die epidemiologische Lage zählen sollten. In dem Rechtsakt könnten die Bedingungen festgelegt werden, unter denen Reisen erlaubt werden können, etwa Tests, Quarantäne, Selbstisolierung oder andere geeignete Maßnahmen, wie z. B. die Verpflichtung zur Ausfüllung eines Reiseformulars oder eines anderen Hilfsmittels zur Kontaktnachverfolgung, wobei insbesondere alle Systeme der Union zu berücksichtigen wären, die entwickelt wurden, um das Reisen unter sicheren Bedingungen zu erleichtern, wie etwa digitale Zertifizierungssysteme. Gegebenenfalls könnte mit dem Rechtsakt auch ein Mechanismus errichtet werden, der es ermöglicht, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich die epidemiologische Lage in einem oder mehreren Gebieten dramatisch verschlechtert.

- (7a) Die Wirksamkeit der Beschränkungen für Reisen in die Europäische Union hängt von der Anwendung einheitlicher Regeln für Drittstaaten und Drittstaatsangehörige ab. Mit der Anwendung einheitlicher Regeln durch die Durchführungsverordnung sollten der Schutz der öffentlichen Gesundheit und somit das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sichergestellt werden. Die Mitgliedstaaten könnten strengere vorübergehende gesundheitsbezogene Beschränkungen und andere als die in der Durchführungsverordnung festgelegten Beschränkungen annehmen, sofern diese keine negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben. Zu diesen Maßnahmen könnten Reisebeschränkungen für Regionen oder Drittländer zählen, die nicht unter die Durchführungsverordnung fallen, sofern sie auf einer nationalen Risikobewertung beruhen und verhältnismäßig sind. Darüber hinaus können Mitgliedstaaten Reisebeschränkungen erlassen, wenn keine Durchführungsverordnung des Rates vorliegt. Die Durchführungsverordnung sollte der besonderen Lage der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete Rechnung tragen, die in Artikel 355 Absatz 2 AEUV genannt und in dessen Anhang II aufgeführt werden.**
- (7b) Während der Anwendung der Durchführungsverordnung des Rates mit vorübergehenden Reisebeschränkungen und in Anwendung der Einreisevoraussetzungen gemäß Artikel 6 der vorliegenden Verordnung sollte die Einreise nur Drittstaatsangehörigen gestattet werden, die keinen Einreisebeschränkungen unterliegen und die andere gesundheitsbezogene Einreisevoraussetzungen gemäß der Durchführungsverordnung erfüllen.**
- (7c) Die Durchreise innerhalb der EU sollte im Fall von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und ihren Familienangehörigen sowie für Gruppen von Reisenden, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, keinen vorübergehenden gesundheitsbezogenen Reisebeschränkungen unterliegen, damit die genannten Personen ihr Endziel erreichen können. Sofern vorübergehende gesundheitsbezogene Beschränkungen auferlegt werden, sollten diese ab der Ankunft am Endziel gelten.**
- (8) Außerdem müssen die Bestimmungen und Schutzvorschriften des Unionsrechts gestärkt werden, damit die Mitgliedstaaten rasch handeln können, um Fällen der Instrumentalisierung von Migranten entgegenzuwirken. Hierunter ist eine Situation zu verstehen, in der ein Drittstaat **oder ein nichtstaatlicher Akteur Reisebewegungen** von Drittstaatsangehörigen an **die** Außengrenzen **oder zu einem Mitgliedstaat** fördert oder erleichtert, **um** die Union [...] oder einen [...] Mitgliedstaat **zu** destabilisieren, **wenn solche** Handlungen geeignet sind, wesentliche Funktionen **eines Mitgliedstaats**, insbesondere [...] die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder den Schutz seiner nationalen Sicherheit, zu gefährden.

- (9) Die Instrumentalisierung von Migranten kann sich sowohl auf Fälle beziehen, in denen ein Drittstaat **oder ein nichtstaatlicher Akteur** die irreguläre Einreise von Angehörigen anderer Drittstaaten in **ein** Hoheitsgebiet [...] gefördert oder erleichtert hat, damit diese an die Außengrenze der EU gelangen, als auch auf Fälle, in denen irreguläre Reisen von Angehörigen anderer Drittstaaten, die sich bereits in **einem** Drittstaat aufhalten, [...] gefördert und erleichtert werden. Sie kann zudem die Verhängung von Zwangsmaßnahmen umfassen, mit denen die Drittstaatsangehörigen daran gehindert werden sollen, die Grenzgebiete des instrumentalisierenden Drittlandes in keiner anderen Richtung zu verlassen als über einen Mitgliedstaat. **Fälle, in denen nichtstaatliche Akteure an organisierter Kriminalität, insbesondere Schleuserkriminalität, beteiligt sind, sollten nicht als Instrumentalisierung von Migranten betrachtet werden, wenn das Ziel nicht darin besteht, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren. Darüber hinaus sollten humanitäre Hilfsmaßnahmen nicht als Instrumentalisierung von Migranten betrachtet werden, wenn das Ziel nicht darin besteht, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren.**
- (9a) Für Zypern enthält die Verordnung (EG) Nr. 866/2004 des Rates vom 29. April 2004 über eine Regelung nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 10 zur Beitrittsakte besondere Regeln für die Trennungslinie zwischen den Landesteilen der Republik Zypern, in denen die Regierung der Republik Zypern eine tatsächliche Kontrolle ausübt, und den Landesteilen, in denen die Regierung der Republik Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt. Obwohl die Trennungslinie keine Außengrenze darstellt, folgt daraus, dass eine Situation, in der ein Drittstaat oder ein nichtstaatlicher Akteur Reisebewegungen von Drittstaatsangehörigen zum Überschreiten der Trennungslinie fördert oder erleichtert, als Instrumentalisierung betrachtet werden sollte.**
- (10) Die Union sollte sämtliche Hebel ihres Instrumentariums an diplomatischen, finanziellen und operativen Maßnahmen in Bewegung setzen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, die sich mit der Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sehen. Diplomatische Bemühungen der Union oder des betreffenden Mitgliedstaats sollten als erstes Mittel der Wahl zur Bekämpfung dieses Phänomens eingesetzt werden. Gegebenenfalls können sie durch die Verhängung von restriktiven Maßnahmen durch die Union flankiert werden.
- (11) Parallel zu diesen Maßnahmen müssen zusätzlich die geltenden Vorschriften für die Kontrollen an den Außengrenzen und die Grenzüberwachung weiter optimiert werden. Um die Mitgliedstaaten, die mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sind, weiter zu unterstützen, ergänzt die Verordnung (EU) XXX/XXX die Vorschriften über Grenzkontrollen, indem sie spezifische Maßnahmen im Bereich Asyl und Rückkehr vorsieht, und zwar unter Wahrung der Grundrechte der betreffenden Personen und insbesondere durch die Gewährleistung des Rechts auf Asyl sowie durch die Bereitstellung der erforderlichen Unterstützung durch die Agenturen der Vereinten Nationen und durch andere einschlägige Organisationen.

- (12) **Die Mitgliedstaaten können, insbesondere im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten oder in anderen Notlagen an den Außengrenzen, den Grenzverkehr durch die vorübergehende Schließung einiger Grenzübergangsstellen auf ein Minimum [...] beschränken oder deren Öffnungszeiten [...] begrenzen. Bei solchen Beschränkungen sollten die Rechte von Unionsbürgern, Drittstaatsangehörigen, die gemäß einer internationalen Vereinbarung das Recht auf Freizügigkeit genießen, und Drittstaatsangehörigen, die nach nationalem Recht oder nach Unionsrecht langfristig aufenthaltsberechtigt sind oder Inhaber eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt sind, sowie die Rechte ihrer jeweiligen Familienangehörigen und von Drittstaatsangehörigen, die um internationalen Schutz nachsuchen, uneingeschränkt berücksichtigt werden. Wenn eine Grenzübergangsstelle geschlossen ist, sollten Reisende solcher Gruppen eine andere Grenzübergangsstelle nutzen, die nach wie vor offen ist. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten insbesondere im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten, in dem Drittstaatsangehörige massenhaft versuchen, die Einreise unter Einsatz von Gewalt zu erzwingen, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu wahren. Solche Beschränkungen und Maßnahmen sollten in einer Weise angewandt werden, die die Einhaltung der Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu internationalem Schutz, insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, gewährleistet.**
- (12a) **Unbeschadet der Möglichkeit, im Zusammenhang mit einer Instrumentalisierung Maßnahmen gemäß dieser Verordnung zu ergreifen, sollten die Mitgliedstaaten berücksichtigen,** ob der Europäische Rat anerkannt hat, dass die Union oder einer oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sind.
- (13) Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der operativen Aspekte des Managements der Außengrenzen, einschließlich des Informationsaustauschs, der Bereitstellung von Ausrüstung, des Kapazitätsaufbaus und Schulungen für nationale Grenzschutzbeamte, gezielter Informationen und Risikoanalysen sowie der Entsendung der ständigen Reserve. Das neue Mandat der Agentur bietet beträchtliche Möglichkeiten für die Unterstützung von Grenzkontrollen, u. a. Screening- und Rückführungsmaßnahmen, die Einleitung von Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken und/oder von Rückführungseinsätzen auf Ersuchen und im Hoheitsgebiet des betreffenden Einsatzmitgliedstaats.

- (14) Nach Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 ist der Exekutivdirektor der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache dazu verpflichtet, einem Mitgliedstaat zu empfehlen, die Agentur um die Einleitung, Durchführung oder Anpassung von Unterstützungsmaßnahmen zu ersuchen, um Bedrohungen und Herausforderungen zu begegnen, die an den Außengrenzen festgestellt wurden, wenn die in der vorstehenden Vorschrift festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Insbesondere in Fällen, in denen die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache eine spezielle Schwachstellenbeurteilung im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung von Migranten durchgeführt hat, könnte die Notwendigkeit der Unterstützung durch die Agentur zutage treten. Auf Grundlage der Ergebnisse einer solchen Schwachstellenbeurteilung oder wenn die Lage an einem oder mehreren Abschnitten der Außengrenze als kritisch eingestuft wurde, sollte der Exekutivdirektor dem Mitgliedstaat gemäß Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 empfehlen, die Agentur um die Einleitung, Durchführung oder Anpassung von Unterstützungsmaßnahmen zu ersuchen, dabei jedoch die maßgeblichen Kriterien in den Notfallplänen des betreffenden Mitgliedstaats, die Risikoanalyse der Agentur und die Analyseschicht des europäischen Lagebilds berücksichtigen. Diese Befugnis des Exekutivdirektors hat keinen Einfluss auf Unterstützungsmaßnahmen allgemeiner Natur, die die Agentur den Mitgliedstaaten gegebenenfalls erbringt.
- (15) Darüber hinaus sollte der betreffende Mitgliedstaat im Fall einer Instrumentalisierung von Migranten die Grenzkontrollen verstärken, erforderlichenfalls auch durch zusätzliche Maßnahmen zur Verhinderung des illegalen Grenzübertritts und durch den Einsatz zusätzlicher Ressourcen und technischer Mittel, um das unerlaubte Überschreiten der Grenze zu unterbinden. Zu diesen technischen Mitteln könnten moderne Technologien wie Drohnen und Bewegungssensoren sowie mobile Einheiten **und gegebenenfalls alle Arten stationär postierter und mobiler Infrastruktur** zählen. Der Einsatz von derartigen technischen Mitteln, insbesondere von Technologien, mit denen personenbezogene Daten gesammelt werden können, muss auf klar definierten Bestimmungen des nationalen Rechts beruhen und in Übereinstimmung mit diesen erfolgen.
- (16) Die Kommission **kann einen Durchsetzungsrechtsakt über Mindeststandards** für die Grenzüberwachung **erlassen**, wobei die Art der jeweiligen Grenze (Land-, See- oder Luftgrenze), die Risikoeinstufungen der einzelnen Außengrenzabschnitte gemäß Artikel 34 der Verordnung (EU) 2019/1896 und andere maßgebliche Faktoren **wie etwa geografische Besonderheiten** und eine spezifische Reaktion auf Fälle der Instrumentalisierung von Migranten berücksichtigt werden müssten.
- (17) In einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sollten die Menschen frei und sicher zwischen den Mitgliedstaaten verkehren können. In diesem Zusammenhang sei klargestellt, dass das Verbot der Kontrollen an den Binnengrenzen die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt lässt, in ihrem Hoheitsgebiet, also auch an ihren Binnengrenzen, Kontrollen durchzuführen, die anderen Zwecken als der Grenzkontrolle dienen. Insbesondere sollte darauf hingewiesen werden, dass es den zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden, grundsätzlich freisteht, im Rahmen der Ausübung ihrer im nationalen Recht vorgesehenen hoheitlichen Befugnisse Kontrollen durchzuführen.

- (18) Das Verbot der Kontrollen an den Binnengrenzen erstreckt sich zwar auch auf Kontrollen mit gleicher Wirkung, allerdings sollten die von den zuständigen Behörden durchgeführten Kontrollen nicht als den Grenzkontrollen gleichwertig angesehen werden, wenn sie nicht das Ziel haben, den Grenzverkehr zu kontrollieren, wenn sie sich auf allgemeine Informationen und Erfahrungen der zuständigen Behörden im Zusammenhang mit einer möglichen Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung stützen, unter anderem wenn sie darauf ausgerichtet sind, **die illegale Migration** und grenzüberschreitende Straftaten im Zusammenhang mit der **illegalen Migration** zu bekämpfen, wenn sie so gestaltet und durchgeführt werden, dass sie sich unmissverständlich von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheiden, wenn sie an Verkehrsknotenpunkten wie Häfen, Bahnhöfen, Busbahnhöfen und Flughäfen **sowie Güterterminals** oder direkt in den Personenbeförderungsmitteln durchgeführt werden und wenn sie auf einer **Risikobewertung** beruhen.
- (19) Auch wenn irreguläre Migrationsströme per se nicht als Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit angesehen werden sollten, können sie zusätzliche Maßnahmen erforderlich machen, damit das Funktionieren des Schengen-Raums gewährleistet ist.
- (20) Die Bekämpfung der **illegalen Migration** und der grenzüberschreitenden Kriminalität, die mit der **illegalen Migration** verbunden ist, wie Menschenhandel, Schleusung von Migranten, Dokumentenbetrug und andere Arten grenzüberschreitender Straftaten, könnte insbesondere Maßnahmen umfassen, die die Überprüfung der Identität, der Staatsangehörigkeit und des Aufenthaltsstatus von Personen gestatten, solange diese Überprüfungen nicht systematisch erfolgen und auf der Grundlage einer **Risikobewertung** durchgeführt werden.
- (21) Der Einsatz moderner Technologien zur Überwachung der Verkehrsflüsse, insbesondere auf Autobahnen und sonstigen von den Mitgliedstaaten vorgegebenen Hauptverkehrsstraßen, kann dazu beitragen, Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu bekämpfen. Das Verbot der Kontrollen an den Binnengrenzen sollte nicht so verstanden werden, dass es die rechtmäßige Ausübung der polizeilichen oder sonstigen hoheitlichen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen in den Binnengrenzgebieten ausschließt. Dazu gehören auch Kontrollen, bei denen Kontroll- und Überwachungstechnologien eingesetzt werden, die in dem betreffenden Gebiet allgemein üblich sind oder die auf einer Risikobewertung beruhen, die zum Schutz der inneren Sicherheit erstellt wurde. Daher sollte der Einsatz solcher Technologien bei Kontrollen nicht als mit Grenzkontrollen gleichwertig angesehen werden.
- (22) Um die Wirksamkeit solcher Technologien zu gewährleisten, sollte es möglich sein, an den Straßenübergangsstellen angemessene Geschwindigkeitsbegrenzungen einzurichten.
- (23) Das Verbot der Kontrollen an den Binnengrenzen sollte die Durchführung von Kontrollen, die in anderen Rechtsakten des Unionsrechts vorgesehen sind, nicht einschränken. Die in dieser Verordnung vorgesehenen Vorschriften sollten daher die geltenden Regelungen für die Abfrage von Angaben über die beförderten Personen in den einschlägigen Datenbanken vor der Ankunft unberührt lassen.

(24) Es muss sichergestellt werden, dass die von den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer nationalen Zuständigkeiten durchgeführten Kontrollen weiterhin in vollem Umfang mit einem Raum, der frei von Kontrollen an den Binnengrenzen ist, vereinbar sind. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die Bedingungen für die Ausübung der polizeilichen Befugnisse der Mitgliedstaaten in einem Grenzgebiet umso strenger und detaillierter geregelt und begrenzt werden, je mehr Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die von den Mitgliedstaaten in ihren Grenzgebieten durchgeführten Kontrollen eine den Grenzkontrollen gleichwertige Wirkung haben, und zwar unter Berücksichtigung des Ziels dieser Kontrollen, ihres räumlichen Geltungsbereichs und möglicher Unterschiede zu den im übrigen Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durchgeführten Kontrollen.

(24a) Die Ausübung polizeilicher oder anderer hoheitlicher Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet, auch in ihren Grenzgebieten, sollte sich nicht unverhältnismäßig auf den die Binnengrenzen überschreitenden Verkehrsfluss auswirken, insbesondere wenn dies zu übermäßigen Wartezeiten führt. Im Geiste des Dialogs und der Zusammenarbeit sollten die Mitgliedstaaten benachbarte Mitgliedstaaten über ihre Maßnahmen in Kenntnis setzen, insbesondere dann, wenn sich die Maßnahme voraussichtlich verstärkt auf den grenzüberschreitenden Verkehr auswirken wird.

(25) Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gegen unerlaubte Migrationsbewegungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vorzugehen. Um das Funktionieren des Schengen-Raums zu stärken, sollten die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergreifen können, um irregulären Migrationsbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken und den illegalen Aufenthalt zu bekämpfen. Wenn die nationalen Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats **in Grenzgebieten bei von den zuständigen Behörden im Rahmen einer bilateralen Zusammenarbeit durchgeführten Kontrollen, insbesondere einschließlich gemeinsamer Polizeipatrouillen,** illegal aufhältige Drittstaatsangehörige [...] aufgreifen, sollten diese Behörden die Möglichkeit haben, diesen Personen das Recht auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet oder auf Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet zu verweigern und sie in den Mitgliedstaat zu überstellen, aus dem sie eingereist sind. **Im Zusammenhang mit dem Erhalt und der Förderung der multilateralen polizeilichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gehören dazu auch Kontrollen, die im Rahmen einer multilateralen Zusammenarbeit von den zuständigen Behörden durchgeführt werden.** Der Mitgliedstaat, aus dem die Person unmittelbar eingereist ist, sollte seinerseits dazu verpflichtet sein, den aufgegriffenen Drittstaatsangehörigen zu übernehmen. **Personen, die Antrag auf internationalen Schutz stellen oder die unter den in Artikel 24 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 festgelegten Bedingungen von einem Mitgliedstaat wieder aufgenommen werden könnten, sollten nicht überstellt werden.**

- (26) Das Verfahren, mit dem ein Mitgliedstaat illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in den Mitgliedstaat rücküberstellen kann, aus dem diese direkt eingereist sind, sollte zügig vonstattengehen, aber bestimmten Schutzgarantien unterstellt sein und unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und des in Artikel 21 der Grundrechtecharta verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung durchgeführt werden, um das Racial Profiling zu verhindern. Die Behörden sollten die Möglichkeit haben, die den Behörden unmittelbar vorliegenden einschlägigen Informationen über die Reisebewegungen der betreffenden Personen zu überprüfen. Zu diesen Informationen können objektive Indizien gehören, die den Behörden die Schlussfolgerung erlauben, dass die Person vor kurzem aus einem anderen Mitgliedstaat eingereist ist, wie etwa der Besitz von Dokumenten, insbesondere Quittungen oder Rechnungen, die belegen, dass sich die betreffende Person vor kurzem noch in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten hat. Drittstaatsangehörigen, die dem Verfahren der Überstellung unterliegen, sollte eine schriftliche, mit Gründen versehene Entscheidung ausgehändigt werden. Die Entscheidung sollte zwar sofort vollstreckbar sein, doch sollte dem Drittstaatsangehörigen ein wirksamer Rechtsbehelf zur Anfechtung oder Überprüfung der Rücküberstellungsentscheidung offenstehen. Dieser Rechtsbehelf sollte allerdings keine aufschiebende Wirkung haben.
- (27) Das in dieser Verordnung vorgesehene Überstellungsverfahren **ist fakultativ und** sollte die bestehende Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt lassen, **illegal** aufhältige Drittstaatsangehörige im Einklang mit bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG (im Folgenden „Rückführungsrichtlinie“) rückzuführen, wenn diese Personen nicht in der Nähe von Grenzgebieten aufgegriffen wurden. Um die Anwendung solcher Rechtsakte zu erleichtern und den angestrebten Schutz des Raums ohne **Kontrollen an den** Binnengrenzen zu vervollständigen, sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, neue Abkommen oder Vereinbarungen zu schließen und bestehende zu aktualisieren. Solche Änderungen oder Aktualisierungen sowie neue Abkommen und Vereinbarungen sollten der Kommission gemeldet werden. Hat ein Mitgliedstaat einen Drittstaatsangehörigen nach dem in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren oder auf Grundlage eines bilateralen Abkommens bzw. einer bilateralen Vereinbarung rückübernommen, so sollte der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet sein, eine Rückkehrentscheidung gemäß der Rückführungsrichtlinie zu erlassen. [...] Artikel 6 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie **muss** gezielt **geändert werden**, um die Kohärenz zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen neuen Verfahren und den bestehenden Vorschriften für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu gewährleisten. **Dies gilt unbeschadet der Anwendung des Artikels 6 Absatz 2.**
- (28) In Ausnahmefällen kann es zur Abwehr von Bedrohungen für den Schengen-Raum erforderlich sein, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen an den Binnengrenzen ergreifen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob die vorübergehende Wiedereinführung oder die Verlängerung von Grenzkontrollen erforderlich ist. Die geltenden Vorschriften sehen die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vor, wenn in einem einzelnen Mitgliedstaat für einen begrenzten Zeitraum eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung besteht. Insbesondere der Terrorismus und die organisierte Kriminalität, schwere Krisensituationen im Bereich der öffentlichen Gesundheit oder internationale Großereignisse mit hohem Bekanntheitsgrad wie Sport- und Handelsveranstaltungen oder politische Ereignisse können zu einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit werden.

- (29) Eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit kann auch dann eintreten, wenn **Drittstaatsangehörige** in großem Umfang unerlaubt zwischen den Mitgliedstaaten verkehren und dadurch die Ressourcen und Kapazitäten der zuständigen nationalen Dienste insgesamt **erheblich** unter Druck geraten, sodass die anderen in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen, um adäquat auf diesen Zustrom und diese Migrationsbewegungen zu reagieren. In diesem Zusammenhang sollten sich die Mitgliedstaaten auf objektive und quantifizierte Berichte über unerlaubte Migrationsbewegungen stützen können, wenn solche Berichte verfügbar sind und insbesondere wenn sie regelmäßig von den zuständigen Agenturen der Union im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten erstellt werden. Ein Mitgliedstaat sollte die Möglichkeit haben, bei der Risikobewertung die von den Agenturen zur Verfügung gestellten Informationen zu verwenden, um den außergewöhnlichen Charakter der festgestellten Bedrohung nachzuweisen, die durch unerlaubte Migrationsbewegungen verursacht wurde, und es so zu rechtfertigen, dass er aus diesem Grund wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen **als Mittel der letzten Wahl** eingeführt hat.
- (30) Während Maßnahmen auf Unionsebene für den Fall vorgesehen sind, dass eine Bedrohungslage auf anhaltende schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen zurückzuführen ist, gibt es keinen unionsweiten Mechanismus, der für die Fälle gelten würde, in denen sich **mehrere** Mitgliedstaaten mit einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung im Schengen-Raum konfrontiert **sehen**, durch die das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet ist. Diese Lücke sollte durch die Einführung eines neuen Schutzmechanismus für den Schengen-Raum geschlossen werden, der koordinierte Lösungen zum Schutz der Interessen der Personen möglich macht, die berechtigt sind, die Vorteile des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen wahrzunehmen, indem die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen maximiert wird und gleichzeitig ihre negativen Nebenwirkungen auf ein Minimum begrenzt werden.
- (31) Der neue Schutzmechanismus für den Schengen-Raum sollte es dem Rat ermöglichen, auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zur Genehmigung der Wiedereinführung oder Verlängerung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu erlassen, wenn dies durch eine besondere Bedrohungslage gerechtfertigt ist, die anhand der Meldungen einzelner Mitgliedstaaten oder aufgrund von anderen Informationen, insbesondere der Risikobewertung, die eingereicht werden muss, wenn Grenzkontrollen an den Binnengrenzen über einen Zeitraum von sechs Monaten hinaus verlängert werden, festgestellt wurde. Da ein solcher Beschluss, der die Möglichkeit der Mitgliedstaaten regelt, unter bestimmten Umständen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereinzuführen oder zu verlängern, politisch heikel ist, sollten die Durchführungsbefugnisse für seinen Erlass dem Rat übertragen werden, der sich dabei auf einen Vorschlag der Kommission stützt. **Dieser Beschluss sollte geeignete Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen enthalten.**
- (32) Bei der Entscheidung, ob die Wiedereinführung oder Verlängerung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen durch die Mitgliedstaaten gerechtfertigt **und verhältnismäßig** ist, sollte der Rat berücksichtigen, inwiefern andere Maßnahmen zur Verfügung stehen, die ein hohes Maß an Sicherheit im Hoheitsgebiet gewährleisten könnten, wie etwa verstärkte Kontrollen in den Gebieten an den Binnengrenzen durch die zuständigen Behörden. Für den Fall, dass die Verlängerung der Kontrollen nicht als gerechtfertigt **und verhältnismäßig** angesehen wird, sollte die Kommission stattdessen die Durchführung anderer Maßnahmen empfehlen, die als geeignetere Reaktion auf die festgestellte Bedrohung betrachtet werden.

- (33) Die Einführung des neuen Schutzmechanismus für den Schengen-Raum sollte das Recht der Mitgliedstaaten unberührt lassen, in Übereinstimmung mit dieser Verordnung zuvor auf unilaterale Maßnahmen zurückzugreifen, wenn die Situation dies erfordert. Sobald der Rechtsakt der Union jedoch angenommen ist, sollte er die einzige Grundlage für eine koordinierte Reaktion auf die festgestellte Bedrohung bilden.
- (34) Damit die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewährleistet wird, sollte der Beschluss des Rates für einen begrenzten Zeitraum von bis zu sechs Monaten gelten und vorbehaltlich seiner regelmäßigen Überprüfung auf Vorschlag der Kommission verlängert werden können, sofern festgestellt wird, dass die Bedrohungslage andauert. Der Erstbeschluss sollte eine Bewertung der erwarteten Auswirkungen der erlassenen Maßnahmen, einschließlich ihrer nachteiligen Nebenfolgen, beinhalten, damit beurteilt werden kann, ob die Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen gerechtfertigt sind oder ob stattdessen weniger restriktive Maßnahmen wirksam angewandt werden könnten. Bei Folgebeschlüssen sollte berücksichtigt werden, wie sich die festgestellte Bedrohungslage verändert hat. Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission und die jeweils anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß dem Beschluss des Rates unterrichten.
- (35) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sollte auch in den Fällen möglich bleiben, in denen sich schwerwiegende Mängel beim Management der Außengrenzen nicht beheben lassen und so das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist. Zeiträume, in denen Mitgliedstaaten wegen der Dringlichkeit der Lage Grenzkontrollen eingeführt haben oder für die der Rat die Wiedereinführung solcher Kontrollen durch Beschluss empfohlen hat, weil **mehrere** Mitgliedstaaten einer Bedrohung ausgesetzt **sind**, sollten nicht in den Zweijahreszeitraum eingerechnet werden, der für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wegen schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen gilt.
- (36) Wenn an den Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen eingeführt werden, sei es aufgrund von unilateralen Beschlüssen der Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene, hat dies schwerwiegende Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums. Um sicherzustellen, dass die Entscheidung zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur getroffen wird, wenn dies als letztes Mittel unumgänglich ist, sollte eine solche Entscheidung zur vorübergehenden Wiedereinführung oder Verlängerung solcher Kontrollen auf gemeinsamen Kriterien beruhen, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen gelegt werden sollte. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen Schutzvorschriften unterworfen wird, die mit zunehmender Dauer der Kontrollen stärker werden.
- (37) In erster Linie sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob Grenzkontrollen an den Binnengrenzen angesichts der Art der festgestellten schwerwiegenden Bedrohung angemessen sind. Dabei sollten die Mitgliedstaaten vor allem einschätzen und berücksichtigen, wie sich die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen auf die Freizügigkeit der Personen im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen sowie auf die Funktionsfähigkeit der grenzüberschreitenden Regionen auswirken könnten. Diese Einschätzung sollte ein integraler Bestandteil der Meldung sein, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln müssen. Wenn Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wegen vorhersehbarer Ereignisse über den Anfangszeitraum von sechs Monaten hinaus verlängert werden sollen, sollte der Mitgliedstaat auch prüfen, ob alternative Maßnahmen – etwa verhältnismäßige Kontrollen **im Rahmen von Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets** oder im Wege der im Unionsrecht vorgesehenen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit, **einschließlich der Möglichkeit, das Verfahren der Rücküberstellung anzuwenden – oder gemeinsame Maßnahmen in Bezug auf vorübergehende Reisebeschränkungen** geeignet sind, dieselben Ziele zu erreichen wie Kontrollen an den Binnengrenzen [...].

- (38) Um die negativen Folgen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen so gering wie möglich zu halten, sollte jede Entscheidung zur Wiedereinführung solcher Kontrollen von Maßnahmen zur Eindämmung ihrer negativen Folgen begleitet werden, wenn dies erforderlich ist. Dazu sollten Maßnahmen zur Gewährleistung der reibungslosen Durchfuhr von Waren und des störungsfreien Grenzübertritts von Seeleuten und von Beschäftigten im Transportwesen durch die Einrichtung sogenannter „Green Lanes“ gehören. Um der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, die Freizügigkeit der Personen zu gewährleisten, deren Tätigkeiten für die Aufrechterhaltung der Versorgungsketten oder für die Erbringung wesentlicher Dienstleistungen von entscheidender Bedeutung sein können, sollten die Mitgliedstaaten darüber hinaus die bestehenden Leitlinien für Grenzgänger⁴ zur Anwendung bringen. Vor diesem Hintergrund sollten die Vorschriften für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen den Leitlinien und Empfehlungen Rechnung tragen, die während der COVID-19-Pandemie als solides Netz zur Absicherung des Binnenmarkts verabschiedet wurden, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten darauf zurückgreifen, wenn Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen der wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen angebracht sind. Insbesondere sollten Maßnahmen festgelegt werden, die das kontinuierliche Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten und die Interessen der grenzüberschreitenden Regionen und der Zwillingstädte schützen, wie etwa Genehmigungen oder Ausnahmeregelungen für die Einwohner der grenzüberschreitenden Regionen.
- (39) Der Meldung, die von den Mitgliedstaaten zu übermitteln ist, sollte eine ausschlaggebende Bedeutung zukommen, wenn es darum geht, die Einhaltung der Kriterien und Bedingungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu beurteilen. Um die Vergleichbarkeit der Informationen zu gewährleisten, sollte die Kommission in einem Durchführungsrechtsakt ein Musterformular für die Meldung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen verabschieden. Vorbehaltlich des Funktionierens angemessener und sicherer Kanäle [...] sollten die Mitgliedstaaten das Recht haben, die in der Meldung enthaltenen Informationen ganz oder teilweise mit einer Geheimhaltungsstufe zu versehen.
- (40) Um sicherzustellen, dass Grenzkontrollen an den Binnengrenzen [...] nur als das Mittel der letzten Wahl und nur so lange wie nötig durchgeführt werden, und um die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen zur Abwehr von vorhersehbaren Bedrohungen beurteilen zu können, sollten die Mitgliedstaaten eine Risikobewertung erstellen, die der Kommission vorzulegen ist, wenn Kontrollen an den Binnengrenzen zur Abwehr von vorhersehbaren Bedrohungen über den Anfangszeitraum von sechs Monaten hinaus verlängert werden. Die Mitgliedstaaten müssen insbesondere darlegen, welches Ausmaß die festgestellte schwerwiegende Bedrohung hat, wie sich die Bedrohungslage verändert hat, wie lange die festgestellte schwerwiegende Bedrohung voraussichtlich andauern wird, welche Abschnitte der Binnengrenzen betroffen sein könnten und welche Maßnahmen sie getroffen haben, um sich mit den anderen Mitgliedstaaten abzustimmen, die von diesen Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein könnten.
- (41) Die Kommission sollte berechtigt sein, auf Grundlage der eingegangenen Meldung zusätzliche Informationen anzufordern, auch zur Risikobewertung und zu den Maßnahmen, die für die Zusammenarbeit und Koordinierung mit den von der geplanten Verlängerung der Binnengrenzkontrollen betroffenen Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Entspricht die Meldung nicht den Mindestanforderungen, sollte die Kommission die Meldung mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtern und zusätzliche Informationen anfordern **oder diesen Mitgliedstaat um die Vervollständigung seiner ersten** Meldung bitten.

⁴ 2020/C 102 I/03.

- (42) Um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen, die den Reiseverkehr ohne Kontrollen an den Binnengrenzen betreffen, hinreichend transparent sind, sollten die Mitgliedstaaten auch das Europäische Parlament und den Rat über die wichtigsten Aspekte der geplanten Wiedereinführung von Grenzkontrollen informieren. In begründeten Fällen können die Mitgliedstaaten diese Informationen auch mit einer Geheimhaltungsstufe versehen. Artikel 33 des Schengener Grenzkodexes sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr einen Bericht über das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden „Schengen-Statusbericht“) vorlegt, in dem auf Grundlage der von den zuständigen Agenturen zur Verfügung gestellten Informationen und anhand der Analyse der Daten aus den einschlägigen Informationssystemen insbesondere auf die Lage bezüglich der unerlaubten Reisebewegungen von Drittstaatsangehörigen eingegangen wird. Darin sollte auch bewertet werden, ob die Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Berichtszeitraum notwendig und verhältnismäßig war. Durch den Schengen-Statusbericht werden auch die Berichterstattungspflichten abgedeckt werden, die sich aus Artikel 20 des Schengen-Evaluierungsmechanismus⁵ ergeben.
- (43) Der Mechanismus für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen in Situationen von großer Dringlichkeit oder zur Abwehr von vorhersehbaren Bedrohungen sollte der Kommission die Möglichkeit einräumen, Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten durchzuführen, auch auf Ersuchen eines jeden Mitgliedstaats. **Diese Konsultation sollte von der Kommission organisiert werden, wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt.** Die zuständigen Agenturen der Union sollten in diesen Prozess eingebunden werden, damit sie gegebenenfalls ihre Fachkompetenz einbringen können. Bei diesen Konsultationen sollten die Durchführungsmodalitäten der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, ihr zeitlicher Rahmen, mögliche Maßnahmen zur Eindämmung ihrer negativen Folgen sowie die Möglichkeiten der Anwendung alternativer Maßnahmen geprüft werden. Solche Konsultationen sollten zwingend vorgeschrieben sein, wenn die Kommission oder ein Mitgliedstaat in einer Stellungnahme Bedenken hinsichtlich der Wiedereinführung von Grenzkontrollen geäußert hat.
- (43a) **In einem Raum des freien Personenverkehrs ohne Binnengrenzen, der gemäß Artikel 3 Absatz 2 EUV eine der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union darstellt, sollte die Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen eine Ausnahme bleiben und nur als letztes Mittel erfolgen. Ausnahmen und Abweichungen vom freien Personenverkehr sind eng auszulegen. Um den in Artikel 3 Absatz 2 EUV verankerten und in Artikel 67 Absatz 2 AEUV bekräftigten Grundsatz, dass keine Kontrollen an Binnengrenzen erfolgen dürfen, nicht zu unterlaufen, sollte die Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen wegen derselben Bedrohung nicht auf unbegrenzte Zeit erfolgen.**

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

- (44) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten weiterhin etwaige Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Entscheidung eines Mitgliedstaats äußern können, aus dringenden Gründen oder zur Abwehr einer vorhersehbaren Bedrohung wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einzuführen. Wenn Kontrollen an den Binnengrenzen zur Abwehr von vorhersehbaren Bedrohungen wiedereingeführt und über einen Zeitraum von insgesamt **zwölf Monaten** hinaus verlängert werden, sollte die Kommission zur Abgabe einer Stellungnahme über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen verpflichtet sein. **Im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ist eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit eines Mitgliedstaats nicht unbedingt zeitlich begrenzt.** Ist ein Mitgliedstaat **in einem solchen Fall** der Auffassung, dass **eine schwerwiegende, außergewöhnliche Situation vorliegt**, die die Beibehaltung von Kontrollen an Binnengrenzen für einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren **rechtfertigt, so sollten zusätzliche Garantien in Bezug auf die Risikobewertung festgelegt werden.** Die **Mitteilung des betreffenden Mitgliedstaats sollte die Maßnahmen enthalten, die er – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten – zu ergreifen beabsichtigt, um der Bedrohung zu begegnen, sowie eine Darlegung der Mittel, der Maßnahmen, der Bedingungen und des Zeitplans, die im Hinblick auf die Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen in Betracht gezogen werden, damit der Grundsatz der Freizügigkeit auch nach dem letzten Verlängerungszeitraum aufrechterhalten werden kann.** Die Kommission **sollte eine neue Stellungnahme abgeben. Werden in dieser Stellungnahme Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verlängerung geäußert, so sollte die Kommission unverzüglich eine an den betreffenden Mitgliedstaat zu richtende Empfehlung annehmen, in der Mittel, Maßnahmen, Bedingungen und ein Zeitplan für die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen dargelegt werden. Besteht weiterhin Bedarf an Kontrollen an Binnengrenzen und reicht ein zusätzlicher Zeitraum von sechs Monaten nicht aus, um die Verfügbarkeit wirksamer alternativer Maßnahmen zur Bewältigung der anhaltenden Bedrohung zu gewährleisten, so sollte der betreffende Mitgliedstaat der Kommission unverzüglich seine Absicht mitteilen, seine Kontrollen an Binnengrenzen zu verlängern, und den Zeitpunkt angeben, zu dem die Kontrollen seiner Ansicht nach spätestens aufgehoben werden. Die Kommission sollte unverzüglich eine Empfehlung zur Vereinbarkeit einer solchen letztmaligen Verlängerung, einschließlich ihres Zeitpunkts und Anwendungsbereichs, mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit im Einklang mit dem in Artikel 3 Absatz 2 EUV verankerten und in Artikel 67 Absatz 2 AEUV genannten Grundsatz des Verzichts auf Kontrollen an Binnengrenzen abgeben. In der Empfehlung sollten auch – gegebenenfalls zusammen mit anderen Mitgliedstaaten – zu ergreifende wirksame Ausgleichsmaßnahmen und ein angemessener Zeitplan für die Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen festgelegt werden. Mit diesem Verfahren soll somit ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Freizügigkeit und der Verlängerung von Kontrollen an Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum hergestellt werden, wobei die geeigneten verfügbaren alternativen Maßnahmen in Bezug auf Kontrollen an Außengrenzen, Asyl, Einwanderung und den Schutz der inneren Sicherheit zu berücksichtigen sind. Ein solches Verfahren** hat keine Auswirkungen auf die Durchsetzungsmaßnahmen, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission jederzeit gegen einen Mitgliedstaat ergreifen kann, wenn dieser seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nicht nachkommt. Wenn eine Stellungnahme abgegeben wird, sollte die Kommission Konsultationen mit den betreffenden Mitgliedstaaten in die Wege leiten.

- (45) Die Mitgliedstaaten sollten dazu verpflichtet bleiben, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission nach Aufhebung der Kontrollen einen Bericht über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorzulegen, um eine nachträgliche Analyse des Beschlusses zur vorübergehenden Wiedereinführung dieser Kontrollen zu ermöglichen. Werden die Kontrollen über längere Zeiträume hinweg beibehalten, sollte ein solcher Bericht auch nach zwölf Monaten und danach jedes Jahr vorgelegt werden, wenn Kontrollen ausnahmsweise aufrechterhalten werden, und zwar so lange, wie die Kontrollen durchgeführt werden. In dem Bericht sollten insbesondere die Erst- und die Folgebewertung der Notwendigkeit der Kontrollen an den Binnengrenzen sowie die Einhaltung der Kriterien für ihre Wiedereinführung dargelegt werden. Die Kommission sollte in einem Durchführungsrechtsakt ein Musterformular festlegen und online zur Verfügung stellen.
- (46) Bei der Umsetzung dieser Verordnung dürfen die Mitgliedstaaten niemanden aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung diskriminieren.
- (47) Die zuständigen Behörden machen von ihren Befugnissen Gebrauch, um Kontrollen in ihrem Hoheitsgebiet durchzuführen, und wenden die einschlägigen Verfahren unter uneingeschränkter Wahrung der Datenschutzvorschriften des Unionsrechts an. Für die Zwecke der vorliegenden Verordnung gelten die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates oder die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen nationalen Behörden.
- (48) Ziel dieser Verordnung ist es, das Funktionieren des Schengen-Raums zu verbessern. Dieses Ziel kann von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden. Deshalb ist eine Änderung der gemeinsamen Vorschriften auf Unionsebene erforderlich. Die Union kann somit im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (49) 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 dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung angenommen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.

- (50) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates⁶ nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (51) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁷ dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates⁸ genannten Bereich fallen.
- (52) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁹ dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG¹⁰ in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates¹¹ genannten Bereich gehören.

⁶ 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).

⁷ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

⁸ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

⁹ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

¹⁰ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

¹¹ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

- (53) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands¹² dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates¹³ genannten Bereich gehören.
- (54) Diese Verordnung gilt unbeschadet der Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG¹⁴.
- (55) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind.
- (56) Die Verordnung (EU) 2016/399 und die Richtlinie 2008/115/EG sollten daher entsprechend geändert werden —

¹² ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

¹³ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

¹⁴ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

Artikel 1

Die Verordnung (EU) 2016/399 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 12 erhält folgende Fassung:

„12. ‚Grenzüberwachung‘ die Überwachung der Grenzen zwischen Grenzübergangsstellen und **die Überwachung** von Grenzübergangsstellen außerhalb bestimmter Öffnungszeiten, einschließlich vorbeugender Maßnahmen zur **Verhinderung und Aufdeckung** unbefugter Grenzübertritte oder der Umgehung von Grenzübertrittskontrollen;“

b) Die folgenden Nummern 27 bis 30 werden angefügt:

„27. ‚Instrumentalisierung von Migranten‘ eine Situation, in der ein Drittstaat **oder ein nichtstaatlicher Akteur** Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen **oder in einen Mitgliedstaat** fördert oder erleichtert, **um** die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn **solche** Handlungen wesentliche Funktionen **eines** Mitgliedstaats, einschließlich [...] der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden **könnten**;

28. ‚unbedingt notwendige Reisen‘ Reisen im Zusammenhang mit der Ausübung einer wichtigen Funktion oder aus zwingend notwendigen Gründen unter Berücksichtigung geltender internationaler Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten [...];

29. ‚nicht unbedingt notwendige Reisen‘ Reisen zu anderen Zwecken als unbedingt notwendige Reisen;

30. ‚Verkehrsknotenpunkte‘ Flughäfen, See- oder Flusshäfen, Bahn- oder Busbahnhöfe **sowie Güterterminals**.“

2. In Artikel 5 wird folgender [...] Absatz 4 angefügt:

„(4) **Die Mitgliedstaaten** können **insbesondere** im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten **oder in anderen Notlagen an den Außengrenzen bestimmte** gemäß Absatz 1 mitgeteilte Grenzübergangsstellen **vorübergehend schließen** oder deren Öffnungszeiten beschränken, wenn die Umstände dies erfordern.

Die Mitgliedstaaten können, insbesondere im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten, in dem Drittstaatsangehörige massenhaft versuchen, die Einreise unter Einsatz von Gewalt zu erzwingen, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit und Recht und Ordnung zu wahren.

Alle gemäß den **Unterabsätzen 1 und 2** erlassenen **Maßnahmen** werden in einer Weise umgesetzt, die verhältnismäßig ist und den Rechten folgender Personen in vollem Umfang Rechnung trägt:

- a) Personen, die nach dem Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben;
- b) langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG des Rates¹⁵ und Personen, die ihr Aufenthaltsrecht aus anderen Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Rechtsvorschriften ableiten oder Inhaber eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt sind, sowie ihre Familienangehörigen;
- c) Drittstaatsangehörige, die um internationalen Schutz nachsuchen.“

3. Artikel 13 erhält folgende Fassung:

„Artikel 13

Grenzüberwachung

- (1) Die Grenzüberwachung dient insbesondere der **Verhinderung oder Aufdeckung** des unbefugten Grenzübertritts, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Veranlassung von Maßnahmen gegen Personen, die die Grenze unerlaubt überschreiten. **Darüber hinaus trägt die Grenzüberwachung dazu bei, die Lagerfassung zu verbessern und Risikoanalysen durchzuführen.**

Personen, die eine Grenze unerlaubt überschritten haben und die über kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verfügen, sind aufzugreifen und Verfahren zu unterziehen, die mit der Richtlinie 2008/115/EG in Einklang stehen.

- (2) Die Grenzschutzbeamten setzen zur Grenzüberwachung **alle erforderlichen Ressourcen ein, einschließlich** stationär postierter oder mobiler Kräfte.

Diese Überwachung wird in einer Weise durchgeführt, dass Personen daran gehindert und davon abgehalten werden, die Grenze unbefugt zwischen Grenzübergangsstellen zu überschreiten **oder** die Kontrollen an den Grenzübergangsstellen zu umgehen.

¹⁵ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44).

- (3) Die Überwachung zwischen den Grenzübergangsstellen erfolgt durch Grenzschutzbeamte, deren Anzahl und Methoden bestehenden oder vorhergesehenen Gefahren und Bedrohungen anzupassen sind. Sie erfolgt unter häufigem, nicht vorhersehbarem Wechsel der Überwachungszeiten und unter Einsatz anderer Methoden oder Techniken, sodass unbefugte Grenzübertritte effektiv **verhindert oder entdeckt** werden.
- (4) Zur Durchführung der Überwachung werden stationär postierte oder mobile Kräfte eingesetzt, die ihre Aufgaben in Form von Bestreifung oder Postierung überwiegend an erkannten oder vermuteten Schwachstellen mit dem Ziel erfüllen, unbefugte Grenzübertritte zu verhindern oder Personen aufzugreifen, die die Grenze unbefugt überschreiten **oder überschritten haben**. Die Überwachung kann auch durch Verwendung technischer Mittel – einschließlich elektronischer Mittel, Ausrüstung, [...] Überwachungssystemen **sowie gegebenenfalls aller Arten stationär postierter und mobiler Infrastruktur** – erfolgen.
- (5) **Die Mitgliedstaaten intensivieren** die Grenzüberwachung nach Bedarf, um die erhöhte Bedrohung zu bewältigen, **insbesondere wenn sie mit einem Fall einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sind**. Insbesondere **verstärken die Mitgliedstaaten** gegebenenfalls die Ressourcen und technischen Mittel, um unbefugte Grenzübertritte zu verhindern.

[...]

- (6) Unbeschadet der Unterstützung, die die Agentur [...] den Mitgliedstaaten leisten kann, kann die Agentur im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten eine Schwachstellenbeurteilung gemäß Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 32 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶ durchführen, um dem betreffenden Mitgliedstaat die erforderliche Unterstützung zu leisten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Beurteilung, einer anderen einschlägigen Schwachstellenbeurteilung oder der Einstufung des betreffenden Grenzabschnitts als kritisch im Sinne des Artikels 35 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2019/1896 richtet der Exekutivdirektor der Agentur [...] gemäß Artikel 41 Absatz 1 der genannten Verordnung Empfehlungen an alle betroffenen Mitgliedstaaten.

¹⁶ 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).

- (7) Die Kommission **kann einen Durchführungsrechtsakt** für **gemeinsame Mindeststandards** für die Grenzüberwachung erlassen. **Bei diesen gemeinsamen Mindeststandards** sind die Art der Grenzen, die Einstufung der einzelnen Außengrenzabschnitte gemäß Artikel 34 der Verordnung (EU) 2019/1896 und andere einschlägige Faktoren **wie beispielsweise geografische Besonderheiten** zu berücksichtigen. **Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 38 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.**“

4. Kapitel V erhält folgende Überschrift: „Bestimmte Maßnahmen in Bezug auf die Außengrenzen“

Folgender Artikel **wird** eingefügt:

„Artikel 21a

Beschränkungen für Reisen in die Europäische Union

- (1) Dieser Artikel findet Anwendung in Situationen, in denen **eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch** eine in einem oder mehreren Drittländern auftretende Infektionskrankheit mit epidemischem Potenzial im Sinne der einschlägigen Instrumente der Weltgesundheitsorganisation **vorliegt und in denen** die Kommission **nach Empfehlungen des** Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten **und unter Berücksichtigung der Informationen der zuständigen nationalen Behörden feststellt, dass eine derartige Bedrohung negative Auswirkungen auf den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben könnte.**
- (2) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission eine Durchführungsverordnung erlassen, die vorübergehende **an den Außengrenzen anzuwendende** Beschränkungen für Reisen in die Mitgliedstaaten vorsieht.

Vorübergehende Reisebeschränkungen können Beschränkungen der Einreise in die Mitgliedstaaten und **vorübergehende gesundheitsbezogene Mindestbeschränkungen** umfassen, die für den Schutz der öffentlichen Gesundheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen [...] notwendig **sind**, beispielsweise Tests, Quarantäne und Selbstisolierung. **Vorübergehende Reisebeschränkungen sollten verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein.**

Aus Gründen der öffentlichen Gesundheit können die Mitgliedstaaten vorübergehende Reisebeschränkungen erlassen, die strenger als die in der Durchführungsverordnung festgelegten Beschränkungen sind und auf ihrem Hoheitsgebiet anzuwenden sind. Etwaige strengere Beschränkungen müssen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein. Der Erlass strengerer Beschränkungen darf keine negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben.

- (3) Folgende Personengruppen sind unabhängig vom Zweck ihrer Reise von den Einreisebeschränkungen ausgenommen:
- a) Personen, die nach dem Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben;
 - b) langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und Personen, die ihr Aufenthaltsrecht aus anderen Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Rechtsvorschriften ableiten oder Inhaber eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt sind, sowie ihre Familienangehörigen.
- (4) In der in **Absatz 2** genannten Durchführungsverordnung wird gegebenenfalls Folgendes festgelegt:
- a) alle geografischen Gebiete oder Drittstaaten, aus denen [...] Reisen Beschränkungen oder Ausnahmen von Beschränkungen unterliegen können, **sowie ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der** Situation der betreffenden Gebiete oder Länder **und der verhängten Reisebeschränkungen** auf der Grundlage objektiver Methoden und Kriterien, einschließlich insbesondere der epidemiologischen Lage;
 - b) **die** Gruppen von Personen, die [...] unbedingt notwendige Reisen unternehmen, die von **Einreisebeschränkungen** auszunehmen sind;
 - c) die Bedingungen, unter denen [...] Reisebeschränkungen für Personen, die unbedingt notwendige Reisen durchführen, verhängt werden können, [...];
 - d) **vorübergehende gesundheitsbezogene Mindestbeschränkungen, denen die in Absatz 3 Buchstaben a und b genannten Personen unterliegen können;**
 - e) die Bedingungen, unter denen nicht unbedingt notwendige Reisen [...] Beschränkungen unterliegen oder von Beschränkungen ausgenommen werden können, einschließlich der Nachweise, die zur Begründung der Ausnahme vorzulegen sind, und der Bedingungen in Bezug auf Dauer und Art des Aufenthalts in den unter Buchstabe b genannten Gebieten oder Ländern.

- (5) **Einreisebeschränkungen für Personen, die unbedingt notwendige Reisen durchführen, dürfen nur in Ausnahmefällen und für einen streng begrenzten Zeitraum verhängt werden, bis ausreichende Informationen über die in Absatz 1 genannte Krankheit oder eine neue Variante dieser Krankheit verfügbar sind und bis andere gesundheitsbezogene Beschränkungen, die auf diese Personen anzuwenden sind und die für den Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich sind, vom Rat ermittelt und angenommen wurden.**

5. Artikel 23 erhält folgende Fassung:

„Artikel 23

Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets

Das Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen berührt nicht

- a) die Ausübung polizeilicher oder anderer hoheitlicher Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet, einschließlich ihren Binnengrenzgebieten, nach Maßgabe des nationalen Rechts, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat. **Die Ausübung der Befugnisse kann gegebenenfalls den Einsatz von im Hoheitsgebiet allgemein verwendeten Kontroll- und Überwachungstechnologien zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung umfassen.**

Die Ausübung ihrer Befugnisse durch die zuständigen Behörden darf insbesondere dann nicht der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichgestellt werden, wenn die Maßnahmen sämtliche **der folgenden Bedingungen erfüllen**:

- i) Sie haben keine Grenzkontrollen zum Ziel;
- ii) sie beruhen auf allgemeinen Informationen und Erfahrungen der zuständigen Behörden in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung und zielen insbesondere darauf ab,
- die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen,
 - die **illegale** Migration zu bekämpfen oder
 - die Ausbreitung einer Infektionskrankheit mit epidemischem Potenzial einzudämmen, **deren Vorliegen von der Kommission nach Empfehlungen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten und unter Berücksichtigung der Informationen der zuständigen nationalen Behörden festgestellt wurde**;

- iii) sie werden in einer Weise konzipiert und durchgeführt, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet, auch wenn sie an Verkehrsknotenpunkten oder direkt an Bord von Personenverkehrsdiensten durchgeführt werden und wenn sie auf **einer Risikobewertung** beruhen;
- iv) [...]
- b) die Möglichkeit eines Mitgliedstaats zur Durchführung von Sicherheitskontrollen bei Personen an Verkehrsknotenpunkten durch die zuständigen Behörden **oder durch die Beförderungsunternehmen** nach Maßgabe des nationalen Rechts [...], sofern diese Kontrollen auch bei Personen vorgenommen werden, die Reisen innerhalb des Mitgliedstaats unternehmen;
- c) die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen vorzusehen;
- d) die Möglichkeit eines Mitgliedstaats, die Verpflichtung für Drittstaatsangehörige, ihre Anwesenheit in seinem Hoheitsgebiet zu melden, **und die Verpflichtung der Leiter einer Beherbergungsstätte, darauf hinzuwirken, dass Drittstaatsangehörige Meldevordrucke ausfüllen und unterschreiben**, gemäß Artikel 22 **bzw. 45** des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (im Folgenden „Schengener Durchführungsübereinkommen“), gesetzlich vorzuschreiben;
- e) die von den zuständigen Behörden nach geltendem Recht zu Sicherheitszwecken durchgeführten Abgleiche von Angaben über die beförderten Personen mit einschlägigen Datenbanken über Reisende im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen.“

6. Folgender Artikel [...] wird eingefügt:

„Artikel 23a

Verfahren zur Überstellung von in Grenzgebieten aufgegriffenen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen

(1) **In diesem Artikel wird das Verfahren für die Überstellung eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, der in Grenzgebieten gemäß Artikel 23 aufgegriffen wurde, festgelegt**, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

[...]

[...]

a) Der Drittstaatsangehörige wird während einer **von den zuständigen Behörden im Rahmen einer bilateralen Zusammenarbeit durchgeführten Kontrolle** aufgegriffen, **zu der insbesondere gemeinsame Polizeipatrouillen gehören können, wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser bilateralen Zusammenarbeit vereinbaren, ein solches Verfahren zu anzuwenden, und**

b) auf der Grundlage von den aufgreifenden Behörden unmittelbar zur Verfügung stehenden Informationen, einschließlich Aussagen der betreffenden Person, Identitäts-, Reise- oder sonstigen Dokumenten im Besitz dieser Person oder Ergebnissen von Abfragen in einschlägigen nationalen Datenbanken und Datenbanken der Union, gibt es eindeutige Hinweise darauf, dass der **illegal aufhältige** Drittstaatsangehörige direkt aus einem anderen Mitgliedstaat eingetroffen ist.

(2) Die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats können, **nachdem sie einen illegal aufhältigen** Drittstaatsangehörigen **im Grenzgebiet aufgegriffen haben**, beschließen, die Person gemäß dem Verfahren in Anhang XII unverzüglich in den Mitgliedstaat zu überstellen, aus dem die Person eingereist ist oder dies versucht hat. **Diese Überstellung lässt bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG unberührt.**

- (3) Wendet ein **überstellender** Mitgliedstaat das in Absatz 2 genannte Verfahren an, so ist der übernehmende Mitgliedstaat verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den betreffenden Drittstaatsangehörigen gemäß den Verfahren in Anhang XII aufzunehmen. **Praktische Modalitäten können im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit im Einklang mit dem in Anhang XII dargelegten Verfahren vereinbart werden.**
- (4) Ab dem [ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung] und danach jährlich übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die gemäß Anhang XII Nummer 3 aufgezeichneten Daten über die Anwendung der Absätze 1, 2 und 3.“

7. Artikel 24 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Mitgliedstaaten beseitigen alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, die nicht ausschließlich auf Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit beruhen oder für den Einsatz der in Artikel 23 Buchstabe a [...] genannten Technologien erforderlich sind.“

8. Artikel 25 erhält folgende Fassung:

„Artikel 25

Allgemeiner Rahmen für die vorübergehende Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen

- (1) Ist im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht, so ist diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen gestattet.

Eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit kann insbesondere als gegeben erachtet werden bei

- a) Aktivitäten im Zusammenhang mit Terrorismus oder organisierter Kriminalität;
- b) einer gravierenden Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit;
- c) einer **außergewöhnlichen** Situation, in der eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet **und dadurch die Ressourcen und Kapazitäten der zuständigen nationalen Dienste insgesamt beträchtlich unter Druck geraten, wie aus Informationsanalysen und allen verfügbaren Daten, einschließlich der von EU-Agenturen, hervorgeht;**
- d) internationalen Großereignissen mit hohem Bekanntheitsgrad [...].

- (2) In allen Fällen werden Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel wiedereingeführt. Die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen darf in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen, das zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.

Grenzkontrollen gemäß den Artikeln 25a und 28 können nur dann eingeführt werden, wenn ein Mitgliedstaat festgestellt hat, dass eine solche Maßnahme unter Berücksichtigung der in Artikel 26 Absatz 1 genannten Kriterien und, falls diese Kontrollen verlängert werden, auch der in Artikel 26 Absatz 2 genannten Kriterien erforderlich und verhältnismäßig ist. Grenzkontrollen können auch gemäß Artikel 29 unter Berücksichtigung der in Artikel 30 genannten Kriterien wieder eingeführt werden.

- (3) Hält dieselbe Bedrohung an, so können die Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 25a, 28 oder 29 verlängert werden.

Dieselbe Bedrohung gilt als gegeben, wenn die Begründung des Mitgliedstaats für die Verlängerung der Grenzkontrollen auf der Feststellung beruht, dass dieselbe Bedrohung, die die ursprüngliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen gerechtfertigt hatte, weiterhin besteht.“

9. Ein neuer Artikel 25a wird nach Artikel 25 eingefügt:

„Artikel 25a

Verfahren für Fälle, die Maßnahmen aufgrund unvorhersehbarer oder vorhersehbarer Ereignisse erfordern

- (1) Ist aufgrund einer unvorhersehbaren ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat sofortiges Handeln erforderlich, so kann der Mitgliedstaat in Ausnahmefällen sofort wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführen.
- (2) Der Mitgliedstaat unterrichtet gleichzeitig mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach Absatz 1 die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten von der Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Einklang mit Artikel 27 Absatz 1.
- (3) Für die Zwecke des Absatzes 1 können Kontrollen an den Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von bis zu einem Monat sofort wieder eingeführt werden. Hält die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über diesen Zeitraum hinaus an, so kann der Mitgliedstaat die Kontrollen an den Binnengrenzen für weitere Zeiträume bis zu einer Dauer von höchstens drei Monaten verlängern.
- (4) Ist eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat vorhersehbar, so teilt der Mitgliedstaat dies der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 27 Absatz 1 spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung der Grenzkontrollen oder **so schnell wie möglich** mit, wenn die Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern, weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden.

- (5) **Findet** Absatz 4 **Anwendung, so können** unbeschadet des Artikels 27a Absatz 4 [...] Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten wieder eingeführt werden. Dauert die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über diesen Zeitraum hinaus an, so kann der Mitgliedstaat die Kontrollen an den Binnengrenzen für verlängerbare Zeiträume von bis zu sechs Monaten verlängern.

Eine Verlängerung ist der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 27 und innerhalb der in Absatz 4 genannten Fristen mitzuteilen. Vorbehaltlich des Artikels 27a Absatz 5 darf die Höchstdauer der Kontrollen an den Binnengrenzen zwei Jahre nicht überschreiten.

- (6) Der in Absatz 5 genannte Zeitraum schließt die in Absatz 3 genannten Zeiträume nicht ein.“

10. Artikel 26 erhält folgende Fassung:

„Artikel 26

Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen

- (1) Zur Feststellung, ob die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Einklang mit Artikel 25 **Absatz 2** erforderlich und verhältnismäßig ist, **prüft** ein Mitgliedstaat insbesondere
- a) die Geeignetheit der Maßnahme der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen angesichts der Art der ermittelten ernsthaften Bedrohung und insbesondere, ob mit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit voraussichtlich angemessen begegnet werden kann;
 - b) die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf
 - den Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und
 - das Funktionieren der Grenzregionen unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen.
- (2) Beschließt ein Mitgliedstaat nach Artikel 25a Absatz 5, die Kontrollen an den Binnengrenzen zu verlängern, so bewertet er zudem eingehend, ob die Ziele einer solchen Verlängerung erreicht werden könnten durch
- a) alternative Maßnahmen wie verhältnismäßige Kontrollen im Rahmen **von Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets** nach Artikel 23 Buchstabe a;
- [...]

- b) Formen der polizeilichen Zusammenarbeit nach dem Unionsrecht, darunter **das Verfahren gemäß Artikel 23a**;
 - c) **gemeinsame Maßnahmen in Bezug auf vorübergehende Beschränkungen für Reisen in die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 21a Absatz 2.**
- (3) Wurden Kontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt oder verlängert, so stellen die betroffenen Mitgliedstaaten [...] sicher, dass diese mit geeigneten Maßnahmen einhergehen, um die Auswirkungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf Personen und den Güterverkehr unter besonderer Berücksichtigung der **engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Grenzregionen sowie von Personen, die unbedingt notwendige Reisen unternehmen,** zu mindern.“

11. Artikel 27 erhält folgende Fassung:

„Artikel 27

Mitteilung über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und Risikoanalyse

- (1) Die Mitteilung eines Mitgliedstaats über die Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen enthält folgende Angaben:
- a) die Gründe für die Wiedereinführung oder Verlängerung, einschließlich sämtlicher sachdienlichen Daten zu den Ereignissen, die eine ernsthafte Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit darstellen;
 - b) den Umfang der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung mit Angabe des Abschnitts/der Abschnitte der Binnengrenzen, an dem/denen die Kontrollen wieder eingeführt oder verlängert werden sollen;
 - c) die Bezeichnung der zugelassenen Grenzübergangsstellen;
 - d) den Zeitpunkt und die Dauer der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung;
 - e) **die Bewertung** der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 26 Absatz 1 bzw. im Fall einer Verlängerung nach Artikel 26 Absatz 2;
 - f) gegebenenfalls die von den anderen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen.

Eine Mitteilung kann von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gemeinsam erfolgen.

Die Mitgliedstaaten legen die Mitteilung unter Verwendung eines Musters **vor**, das von der Kommission [...] festzulegen und online zur Verfügung zu stellen ist. [...]

- (2) Wurden Grenzkontrollen nach Artikel 25a Absatz 5 über einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführt, so ist jeder weiteren Mitteilung über die Verlängerung dieser Kontrollen eine Risikoanalyse beizufügen. In der Risikoanalyse sind der Umfang und die voraussichtliche Entwicklung der ermittelten ernsthaften Bedrohung darzulegen, insbesondere wie lange die ernsthafte Bedrohung voraussichtlich dauern wird und welche Abschnitte der Binnengrenzen betroffen sein können, sowie Informationen über Koordinierungsmaßnahmen mit anderen Mitgliedstaaten, die von diesen Maßnahmen betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden.
- (3) Führen Mitgliedstaaten aufgrund einer Situation nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c Grenzkontrollen ein bzw. verlängern diese, so sind in der nach Absatz 1 Buchstabe e des vorliegenden Artikels erforderlichen Bewertung auch eine Risikoanalyse sowie Informationen über den Umfang und die Tendenzen solcher unerlaubten Migrationsbewegungen, einschließlich Informationen der einschlägigen EU-Agenturen im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten und Datenanalysen aus einschlägigen Informationssystemen, anzugeben.
- (4) Der betroffene Mitgliedstaat übermittelt auf Ersuchen der Kommission alle weiteren Informationen, einschließlich über Koordinierungsmaßnahmen mit den Mitgliedstaaten, die von der geplanten Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen betroffen sind, sowie weitere Informationen, die erforderlich sind, um die mögliche Nutzung von Maßnahmen nach den Artikeln 23 und 23a zu prüfen.
- (5) Der Mitgliedstaat, der eine Mitteilung nach Absatz 1 oder 2 macht, kann, sofern dies erforderlich ist und seinem nationalen Recht entspricht, beschließen, die übermittelten Informationen ganz oder teilweise als Verschlussache einzustufen.

Diese Einstufung schließt den Zugang zu Informationen über geeignete und sichere Kanäle [...] durch andere von der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffenen Mitgliedstaaten nicht aus.

- (6) Die Kommission erlässt einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung des in Absatz 1 Unterabsatz 3 genannten Musters. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 38 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.**

12. Folgender Artikel 27a wird eingefügt:

„Artikel 27a

Konsultation der Mitgliedstaaten und Stellungnahme der Kommission

- (1) Nach Eingang der nach Artikel 27 Absatz 1 übermittelten Mitteilungen kann die Kommission **auf eigene Initiative oder auf Antrag eines direkt betroffenen Mitgliedstaats** einen Konsultationsprozess einrichten, [...] einschließlich gemeinsamer Sitzungen zwischen dem Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen plant, den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere jenen, die von diesen Maßnahmen unmittelbar betroffen sind, und den einschlägigen Agenturen der Union.

Ziel der Konsultation **ist es**, insbesondere die festgestellte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, die **Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit** der beabsichtigten Wiedereinführung von Grenzkontrollen unter Berücksichtigung der Geeignetheit alternativer Maßnahmen, sowie die Möglichkeiten zur Gewährleistung einer gegenseitigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den wieder eingeführten Grenzkontrollen **zu prüfen**.

Der Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung oder Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen plant, trägt den Ergebnissen dieser Konsultation bei der Durchführung der Kontrollen an den Binnengrenzen [...] Rechnung.

- (2) Nach Eingang von Mitteilungen, die im Zusammenhang mit der Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen übermittelt werden, gibt die Kommission unbeschadet des Artikels 72 AEUV eine Stellungnahme ab bzw. kann jeder andere Mitgliedstaat unbeschadet des Artikels 72 AEUV eine Stellungnahme abgeben, wenn sie aufgrund der in der Mitteilung und Risikoanalyse enthaltenen Informationen oder aufgrund anderer erhaltener Informationen Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen haben.
- (3) Nach Eingang von Mitteilungen im Zusammenhang mit einer Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 25a Absatz 4, die zur Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen über eine Dauer von insgesamt **zwölf Monaten** führen, gibt die Kommission eine Stellungnahme zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen an den Binnengrenzen ab. **Die Stellungnahme der Kommission enthält gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen zu begrenzen und zur Verringerung der anhaltenden Bedrohung beizutragen.**

- (4) Wird eine Stellungnahme nach Absatz 2 oder 3 abgegeben, so **richtet** die Kommission einen Konsultationsprozess ein [...], um die Stellungnahme mit den Mitgliedstaaten zu erörtern.
- (5) Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass eine **schwerwiegende**, außergewöhnliche Situation **in Bezug auf eine anhaltende Bedrohung** vorliegt, die Kontrollen an den Binnengrenzen über die in **Artikel 25a Absatz 5** genannte Höchstdauer hinaus rechtfertigt, so teilt er [...] der Kommission **und den anderen Mitgliedstaaten seine Absicht mit, seine Kontrollen an den Binnengrenzen zu verlängern, und zwar mindestens vier Wochen vor der geplanten Verlängerung für einen zusätzlichen Zeitraum von bis zu sechs Monaten.**

Die neue Mitteilung umfasst unter Berücksichtigung der gemäß Absatz 3 abgegebenen Stellungnahme der Kommission eine Risikobewertung gemäß Artikel 27, die Folgendes enthält:

- eine Begründung der anhaltenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit;
- **eine Begründung dafür, dass alternative Maßnahmen zur Bewältigung der Bedrohung zum Zeitpunkt der Mitteilung als unwirksam angesehen werden oder sich als unwirksam herausgestellt haben;**
- **eine Darstellung der parallel zu den Kontrollen in Betracht gezogenen Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen;**
- **gegebenenfalls eine Darlegung der Mittel, der Maßnahmen, der Bedingungen und des Zeitplans, die im Hinblick auf die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Betracht gezogen werden.**

Innerhalb von drei Monaten nach dieser Mitteilung gibt die Kommission eine **neue** Stellungnahme ab. **Werden in dieser Stellungnahme Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verlängerung geäußert, so nimmt die Kommission unverzüglich eine an den betreffenden Mitgliedstaat zu richtende Empfehlung an, in der Mittel, Maßnahmen und Bedingungen im Hinblick auf die Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen dargelegt werden.**

Nach Eingang dieser Mitteilung kann die Kommission auf eigene Initiative oder auf Antrag des direkt betroffenen Mitgliedstaats ein Konsultationsverfahren gemäß Absatz 1 einleiten.

Bestätigt sich bei dem im vorliegenden Absatz genannten Verfahren, dass weiterhin Kontrollen an Binnengrenzen erforderlich sind, und reicht der darin genannte zusätzliche Zeitraum von sechs Monaten nicht aus, um die Verfügbarkeit wirksamer alternativer Maßnahmen zur Bewältigung der anhaltenden Bedrohung zu gewährleisten, so teilt der betreffende Mitgliedstaat der Kommission unverzüglich seine Absicht mit, seine Kontrollen an Binnengrenzen zu verlängern, und gibt den Zeitpunkt an, zu dem die Kontrollen seiner Ansicht nach im Einklang mit der Risikobewertung nach Unterabsatz 2 spätestens aufgehoben werden. Die Kommission nimmt unverzüglich eine Empfehlung zur Vereinbarkeit einer solchen letztmaligen Verlängerung mit den Verträgen an, einschließlich ihres Zeitpunkts und Anwendungsbereichs, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. In der Empfehlung werden auch, gegebenenfalls zusammen mit anderen Mitgliedstaaten, die zu ergreifenden wirksamen Ausgleichsmaßnahmen und ein angemessener Zeitplan für die Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen festgelegt. Der betreffende Mitgliedstaat berücksichtigt diese Empfehlung im Hinblick auf die Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen zu einem festgelegten Zeitpunkt.

13. Artikel 28 erhält folgende Fassung:

„Artikel 28

Spezifischer Mechanismus, wenn eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet

- (1) Stellt die Kommission fest, dass dieselbe ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit **mehrere** Mitgliedstaaten betrifft und damit das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet, kann sie dem Rat einen Vorschlag für den Erlass eines Durchführungsbeschlusses zur Genehmigung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten unterbreiten – **einschließlich etwaiger angemessener, auf nationaler und auf EU-Ebene festzulegender Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen** –, wenn die in den Artikeln **21a**, 23 und 23a genannten Maßnahmen nicht ausreichen, um der Bedrohung zu begegnen. **Die Mitgliedstaaten können die Kommission ersuchen, dem Rat einen solchen Vorschlag vorzulegen.**
- (2) Der Beschluss erstreckt sich über einen Zeitraum von sechs Monaten und kann auf Vorschlag der Kommission unter Berücksichtigung der in Absatz 5 genannten Prüfung um weitere Zeiträume von bis zu sechs Monaten verlängert werden, solange die Bedrohung andauert.
- (3) Führt ein Mitgliedstaat aufgrund der Bedrohung nach Absatz 1 Grenzkontrollen wieder ein bzw. verlängert diese, so unterliegen diese Kontrollen ab dem Inkrafttreten des Beschlusses des Rates diesem Beschluss.
- (4) [...]
- (5) Die Kommission überprüft **regelmäßig** die Entwicklung der festgestellten Bedrohung sowie die Auswirkungen der im Einklang mit dem Beschluss des Rates nach Absatz 1 erlassenen Maßnahmen im Hinblick darauf, ob die Maßnahmen weiterhin gerechtfertigt sind.

- (6) Die Mitgliedstaaten informieren die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten im Rat unverzüglich über eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Einklang mit dem in Absatz 1 genannten Beschluss.
- (7) **Die Mitgliedstaaten können** andere als die in den Artikeln 23 und 23a genannten Maßnahmen **ergreifen**, die die Kontrollen an den Binnengrenzen ergänzen. **Die Kommission berücksichtigt dies bei ihrer Überprüfung nach Absatz 5.**“

14. Artikel 31 wird wie folgt geändert:

- a) Artikel 31 wird Absatz 1.
- b) **Folgende Absätze 2 und 3 werden** angefügt:

„(2) Teilt ein Mitgliedstaat der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit, dass er im Einklang mit Artikel 27 Absatz 1 wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführt, so informiert er gleichzeitig das Europäische Parlament und den Rat über Folgendes:

- a) **den Umfang der Wiedereinführung mit Angabe des Abschnitts/der Abschnitte der Binnengrenzen, an dem/denen die Kontrollen wieder eingeführt werden sollen;**
- b) die Gründe für die [...] Wiedereinführung;
- c) die Bezeichnung der zugelassenen Grenzübergangsstellen;
- d) den Zeitpunkt und die Dauer der geplanten Wiedereinführung;
- e) gegebenenfalls die von den anderen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen.
- (3) Die Mitgliedstaaten sind in berechtigten Fällen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit **oder der Vertraulichkeit laufender Ermittlungen** nicht verpflichtet, alle in Absatz 2 genannten Informationen anzugeben.

Diese Informationen können von den Mitgliedstaaten nach Artikel 27 **Absatz 5** als Verschlussache eingestuft werden.

Die Einstufung als Verschlussache schließt nicht aus, dass die Kommission dem Europäischen Parlament Informationen zur Verfügung stellt. Die Übermittlung und Behandlung der dem Europäischen Parlament nach diesem Artikel übermittelten Informationen und Dokumente erfolgt gemäß den Regeln für die Weiterleitung und Behandlung von Verschlussachen, die zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission gelten.“

15. Artikel 33 erhält folgende Fassung:

„Artikel 33

Bericht über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

- (1) Innerhalb von vier Wochen nach Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen legen die Mitgliedstaaten, die die Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt haben, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über die Wiedereinführung bzw. die Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen vor.
- (2) Werden Grenzkontrollen nach Artikel 25a Absatz 5 verlängert, so übermittelt der betroffene Mitgliedstaat unbeschadet des Absatzes 1 nach Ablauf von zwölf Monaten und danach alle zwölf Monate einen Bericht, wenn die Grenzkontrollen ausnahmsweise aufrechterhalten werden.
- (3) In dem Bericht gilt es insbesondere, die erste Bewertung und die Folgebewertung der Notwendigkeit der Grenzkontrollen und die Einhaltung der in Artikel 26 genannten Kriterien, die Durchführung der Kontrollen, die praktische Zusammenarbeit mit den benachbarten Mitgliedstaaten, die Auswirkungen auf den Personenverkehr – insbesondere in den Grenzregionen – und die Wirksamkeit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen, einschließlich einer Ex-post-Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung der Grenzkontrollen, darzulegen.
- (4) Die Kommission legt ein einheitliches, **in einem Durchführungsrechtsakt festzulegendes** Format für diesen Bericht fest und stellt es online zur Verfügung. **Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 38 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.**
- (5) Die Kommission kann eine Stellungnahme zu dieser Ex-post-Bewertung der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an einer oder mehreren Binnengrenzen oder an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen abgeben.
- (6) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat mindestens einmal im Jahr einen Bericht über das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (im Folgenden ‚Schengen-Statusbericht‘) vor. Der Bericht enthält eine Liste aller Beschlüsse zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Laufe des betreffenden Jahres. Er enthält zudem **eine Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Grenzkontrollen im Berichtszeitraum sowie** Informationen über Tendenzen innerhalb des **Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen** bezüglich unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen unter Berücksichtigung von verfügbaren Informationen einschlägiger Agenturen der Union **und** Datenanalysen einschlägiger Informationssysteme. [...]

16. In Artikel 39 Absatz 1 wird folgender Buchstabe h angefügt:

- „h) **eine Liste der Gebiete, die** als Grenzregionen gelten, sowie etwaige diesbezügliche Änderungen.“

17. Folgender Artikel 42b wird eingefügt:

„Artikel 42b
Mitteilung von Grenzregionen

Spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung bestimmen die Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Binnengrenzen in enger Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen, welche Gebiete ihres Hoheitsgebiets [...] als Grenzregionen gelten, und teilen der Kommission dies mit.

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission auch über etwaige diesbezügliche Änderungen.“

[...]

[...]

[...]

18. Es wird ein neuer Anhang XII angefügt:

„ANHANG XII

TEIL A

*Verfahren zur Überstellung von in Grenzgebieten aufgegriffenen illegal aufhältigen
Drittstaatsangehörigen*

1. **Überstellungsentscheidungen gemäß Artikel 23a Absatz 2** werden unter Verwendung eines von der zuständigen nationalen Behörde ausgefüllten Standardformulars nach Teil B erlassen. Die Entscheidungen sind unmittelbar wirksam.
2. Das ausgefüllte Standardformular wird dem betreffenden Drittstaatsangehörigen vorgelegt, der den Empfang der **Überstellungsentscheidung** durch seine Unterschrift auf diesem Standardformular bestätigt und eine Kopie des unterzeichneten Formulars erhält.

Verweigert der Drittstaatsangehörige die Unterzeichnung des Standardformulars, so vermerkt die zuständige Behörde dies im Feld „Bemerkungen“ des Formulars.

- (3) Wenn die nationalen Behörden eine **Überstellungsentscheidung** erlassen, erfassen sie die folgenden Daten:
 - a) die Identität und die Staatsangehörigkeit des betreffenden Drittstaatsangehörigen, soweit diese von ihnen festgestellt werden können,
 - b) die Angaben des Ausweisdokuments, soweit vorhanden,
 - c) soweit vorhanden: Kopien aller Dokumente oder Daten betreffend die Identität und die Staatsangehörigkeit des betreffenden Drittstaatsangehörigen in Verbindung mit den Daten der einschlägigen nationalen Datenbanken und Datenbanken der Union,
 - d) die Gründe für die **Überstellung**,
 - e) das Datum der **Überstellung**,
 - f) den **übernehmenden** Mitgliedstaat.

- (4) Die nationalen Behörden, die Überstellungsentscheidungen erlassen, unterrichten die Kommission jährlich über die Anzahl der Personen, die in andere Mitgliedstaaten überstellt wurden, unter Angabe der Mitgliedstaaten, an die die Personen überstellt wurden sowie – soweit bekannt – der Staatsangehörigkeit der aufgegriffenen Drittstaatsangehörigen.

[...]

- (5) Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Überstellungsentscheidung ergangen ist, steht ein Rechtsmittel zu. Die Verfahren für die Einlegung des Rechtsmittels gegen die Überstellungsentscheidung bestimmen sich nach nationalem Recht. Dem Drittstaatsangehörigen werden in einer Sprache, die er versteht oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass er sie versteht, schriftliche Angaben zu Kontaktstellen gemacht, die ihn über eine rechtliche Vertretung, die entsprechend dem nationalen Recht in seinem Namen vorgehen kann, unterrichten können. Die Einlegung eines solchen Rechtsmittels hat keine aufschiebende Wirkung.
- (6) Die nach nationalem Recht befugten Behörden stellen sicher, dass Drittstaatsangehörige, gegen die eine Überstellungsentscheidung ergangen ist, unverzüglich, spätestens aber innerhalb von 24 Stunden gemäß dem in Artikel 23a Absatz 1 Buchstabe a genannten Rahmen für die bilaterale Zusammenarbeit an die zuständigen Behörden des übernehmenden Mitgliedstaats überstellt werden. Die nach nationalem Recht befugten Behörden des übernehmenden Mitgliedstaats arbeiten zu diesem Zweck mit den Behörden des überstellenden Mitgliedstaats zusammen.
- (7) Wurde der Drittstaatsangehörige, gegen den eine Entscheidung nach Absatz 1 erging, von einem Beförderungsunternehmer an die Grenze verbracht, so kann die [...] zuständige Behörde
- a) den Beförderungsunternehmer anweisen, den Drittstaatsangehörigen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften unverzüglich in den übernehmenden Mitgliedstaat zu befördern [...],
 - b) bis zur Durchführung des Weitertransports unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten nach Maßgabe des nationalen Rechts geeignete Maßnahmen treffen, um die Flucht des Drittstaatsangehörigen, gegen den eine Überstellungsentscheidung ergangen ist, zu verhindern.

TEIL B

Standardformular für die Überstellung von in Grenzgebieten aufgegriffenen illegal aufhältigen
Drittstaatsangehörigen



Name des Staates

Staatseblem (Name der Dienststelle)

(¹)

ÜBERSTELLUNG AN DER BINNENGRENZE

Am _____ (Datum) um _____ (Uhrzeit) in _____ (Ort – bitte die Art der nächstgelegenen Binnengrenze oder sonstige relevante Informationen im Zusammenhang mit dem Aufgriff gemäß Artikel 23a angeben)

ist dem Unterzeichnenden _____ die folgende Person vorgeführt worden:

Personenbezogene Daten (sofern verfügbar)

Nachname _____ Vorname _____

Geburtsdatum _____ Geburtsort _____ Geschlecht _____

Staatsangehörigkeit _____ wohnhaft in _____

Art des Identitätsdokuments _____ Nummer _____

Ausgestellt in _____ am _____ Visum-Nr.

(falls vorhanden) _____ Art _____ erteilt von _____

Gültig von _____ bis _____

Gültigkeitsdauer _____ Tage: _____

Er/sie kam aus _____ mit _____ (benutztes Transportmittel, z. B. Flugnummer, angeben) und wird hiermit davon in Kenntnis gesetzt, dass er/sie [...] gemäß Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes nach _____ überstellt wird.

Gründe für die Verweigerung des Aufenthalts in dem Mitgliedstaat:

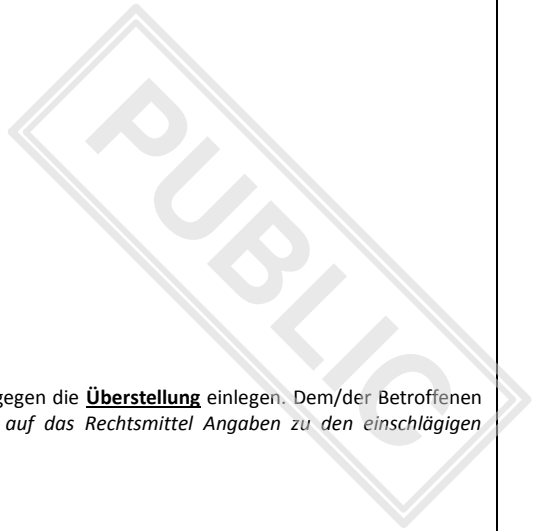
[...]

Bemerkungen

Er/sie hat die Unterzeichnung dieses Formulars verweigert.

Die betroffene Person **Die zuständigen Behörden**

Der/die Betroffene kann **gemäß den** nationalen Rechtsvorschriften Rechtsmittel gegen die **Überstellung** einlegen. Dem/der Betroffenen wird eine Kopie dieses Dokuments ausgehändigt. *(Jeder Staat muss in Bezug auf das Rechtsmittel Angaben zu den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren machen.)*



Artikel 2

Änderung der Richtlinie 2008/115/EG

1. Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG erhält folgende Fassung:

„(3) Die Mitgliedstaaten können davon absehen, eine Rückkehrentscheidung gegen einen illegal in ihrem Gebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu erlassen, wenn diese Person nach dem in Artikel 23a der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates* festgelegten Verfahren oder aufgrund von bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen von einem anderen Mitgliedstaat wieder aufgenommen wird.

Der Mitgliedstaat, der den betreffenden Drittstaatsangehörigen gemäß Unterabsatz 1 wieder aufgenommen hat, erlässt eine Rückkehrentscheidung gemäß Absatz 1. In diesen Fällen findet die Ausnahmeregelung gemäß Unterabsatz 1 keine Anwendung; **dies gilt jedoch nicht für die Ausnahmeregelung nach Artikel 6 Absatz 2.**

Die Mitgliedstaaten informieren die Kommission unverzüglich über alle bestehenden und neuen bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen und melden etwaige Änderungen.

* Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).“

Artikel 3

Umsetzung der Änderung der Richtlinie 2008/115/EG

[...] Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens **zwölf Monate** nach Inkrafttreten dieser Verordnung die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um Artikel 2 nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Sie wenden diese Vorschriften ab dem Zeitpunkt **zwölf Monate** nach Inkrafttreten an.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf Artikel 2 dieser Verordnung Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 4

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 1 Nummer 6 gilt jedoch ab dem [Datum, ab dem die Änderung nach Artikel 2 in den Mitgliedstaaten anwendbar ist].

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.
