



Brüssel, den 16. Dezember 2021
(OR. en)

15152/21

**Interinstitutionelles Dossier:
2021/0427 (COD)**

JAI 1428
MIGR 279
ASILE 77
FRONT 444
RELEX 1112
CODEC 1678

VORSCHLAG

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

Eingangsdatum: 15. Dezember 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2021) 890 final

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 890 final.

Anl.: COM(2021) 890 final

15152/21

/dp

JAI.1

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und
Asyl**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Reaktion auf die Instrumentalisierung von Migranten an den EU-Außengrenzen

Ein äußerst besorgnisregendes Phänomen, das beobachtet wurde, ist die Tatsache, dass staatliche Akteure irreguläre Migration zunehmend künstlich herbeiführen und erleichtern, um Migrationsströme für politische Zwecke zu instrumentalisieren, um die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu destabilisieren.

In Reaktion auf die Instrumentalisierung von Menschen durch das belarussische Regime wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. und 22. Oktober 2021 unterstrichen, dass die EU Versuche von Drittländern, Migranten für politische Zwecke zu instrumentalisieren, keinesfalls hinnehmen wird. Die Führungsspitzen verpflichteten sich, weiterhin gegen den laufenden hybriden Angriff seitens des belarussischen Regimes an der EU-Grenze vorzugehen. Sie verwiesen ferner erneut auf die Notwendigkeit, wirksame Rückführungen sowie die vollständige Umsetzung der Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen zu gewährleisten und die hierzu erforderlichen Hebel einzusetzen. Sie erklärten, dass die Europäische Union nach wie vor entschlossen ist, für eine wirksame Kontrolle ihrer Außengrenzen zu sorgen. Die Kommission wurde ersucht, alle erforderlichen Änderungen am Rechtsrahmen der EU sowie konkrete Maßnahmen, verbunden mit einer angemessenen finanziellen Unterstützung vorzuschlagen, um eine sofortige und angebrachte Reaktion im Einklang mit EU-Recht und internationalen Verpflichtungen, einschließlich der Grundrechte, sicherzustellen.

Am 23. November 2021 nahm die Kommission gemeinsam mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine Mitteilung¹ an, in der die Maßnahmen zusammengefasst sind, die zur Bewältigung der aktuellen Situation ergriffen wurden, sowie weitere laufende Maßnahmen, mit denen ein dauerhafteres Instrumentarium gegen künftige Versuche, die EU durch Instrumentalisierung von Migranten zu destabilisieren, geschaffen werden soll. Das Phänomen war bereits Gegenstand des neuen EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025)².

Am 1. Dezember 2021 nahm die Kommission im Rahmen dieser Maßnahmen einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) an, der darauf abzielt, Lettland, Litauen und Polen zu unterstützen, indem die Maßnahmen und die operative Unterstützung bereitgestellt werden, die erforderlich sind, um die Ankunft von Personen, die von Belarus instrumentalisiert werden, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte auf geordnete und menschenwürdige Weise zu bewältigen. Der Vorschlag ergänzt die finanziellen, operativen und diplomatischen Bemühungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Reaktion auf diesen hybriden Angriff, darunter restriktive Maßnahmen gegen das

¹ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Reaktion auf staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten an der EU-Außengrenze (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

belarussische Regime, die Bereitstellung materieller Unterstützung im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union für die betroffenen Mitgliedstaaten, der Einsatz von EU-Agenturen oder die Mobilisierung zusätzlicher Mittel zur Unterstützung von Lettland, Litauen und Polen.

Mit Blick auf die Zukunft ist nicht auszuschließen, dass andere versuchen könnten, hybride Angriffe auf die Union zu führen, bei denen auch Migranten instrumentalisiert werden. Daher ist es wichtig, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten für eine künftige Instrumentalisierung von Migranten bestens gerüstet sind und rasch darauf reagieren können. Die in diesem Vorschlag dargelegten Elemente sowie die Maßnahmen, die in die Änderung des Schengener Grenzkodexes aufgenommen wurden, entsprechen der Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission und sollen einen Rahmen für eine solche Reaktion bieten.

Wenn die Mitgliedstaaten mit einer Situation der Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert werden, sollten sie über die Flexibilität verfügen, innerhalb eines Rechtsrahmens zu handeln, der auf diese besondere Situation zugeschnitten ist und mit dem sichergestellt wird, dass die Rechte derjenigen, die der Instrumentalisierung zum Opfer fallen, geachtet werden. Somit schlägt die Kommission neben den bereits im neuen Migrations- und Asylpaket enthaltenen Instrumenten ein neues Instrument vor, um die außergewöhnlichen Umstände der Instrumentalisierung von Migranten anzugehen. Dieser Vorschlag stützt sich auf die Lösungen, die im Rahmen der Unterstützungsmaßnahmen für Lettland, Litauen und Polen angewandt wurden, um die Mitgliedstaaten vollständig mit den erforderlichen rechtlichen Instrumenten auszustatten, um künftigen Situationen der Instrumentalisierung zu begegnen, sollten diese eintreten. Dies würde einen stabilen und einsatzbereiten Rahmen für den Umgang mit derartigen Situationen in der Zukunft schaffen und somit den Rückgriff auf Ad-hoc-Maßnahmen nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung, die unter diesen Vorschlag fallen, unnötig machen.

Im Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes³ wird die Instrumentalisierung von Migranten als eine Situation definiert, in der ein Drittland irreguläre Migrationsströme in die Union entstehen lässt, indem es Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und dann weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wobei diese Handlungen auf die Absicht eines Drittlands hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, und die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des Staates, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte.

Dieser Vorschlag, der dem Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes beigefügt ist, befasst sich mit der Situation der Instrumentalisierung unter den Gesichtspunkten Migration, Asyl und Rückkehr.⁴ Ziel dieses Vorschlags ist es, mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaaten zu unterstützen, indem ein spezifisches Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement eingerichtet wird und erforderlichenfalls Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Ankunft von Personen, die von einem Drittland instrumentalisiert wurden, unter

³ Vorschlag der Kommission (xxxx/yyyy) zur Änderung der 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).

⁴ Vorschlag der Kommission (xxxx/yyyy) zur Änderung der 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).

uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte auf geordnete, humane und menschenwürdige Weise zu bewältigen. Der Vorschlag umfasst weitgehend die verschiedenen Möglichkeiten, die Lettland, Litauen und Polen im Rahmen des Vorschlags für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten dieser Mitgliedstaaten⁵ zur Verfügung gestellt werden. Es ist davon auszugehen, dass die EU und andere Mitgliedstaaten die Mitgliedstaaten, die mit den Folgen einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sind, durch Instrumente wie die Unterstützung durch EU-Agenturen, EU-Finanzierungsmöglichkeiten und das Katastrophenschutzverfahren der Union unterstützen werden, wenn die dargelegten Maßnahmen gerechtfertigt sind.

Die vorgeschlagenen Optionen ergänzen und stützen die Vorschläge im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets. Die mit diesem Vorschlag für einen dauerhaften Rahmen eingeführten spezifischen Vorschriften beruhen daher auf den Vorschlägen der Kommission, die die Grundlage für die künftige Migrations- und Asylpolitik der EU bilden, und sollten mit diesen im Einklang stehen. Dabei handelt es sich um die folgenden Vorschläge: erstens den Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung aus dem Jahr 2016⁶ zur vollständigen Harmonisierung und Festlegung der allgemeinen Verfahrensregeln und -garantien im Asylbereich, mit der 2020 angenommenen Änderung⁷ zur Einführung des neuen Asylverfahrens an der Grenze, zweitens den Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen aus dem Jahr 2016⁸ zur Schaffung der Grundlage für einheitlichere im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen sowie zur Einführung zusätzlicher Verpflichtungen für Personen, die internationalen Schutz beantragen, um eine unerlaubte Weiterreise zu verhindern, drittens den Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie⁹ aus dem Jahr 2018 zur Verbesserung der Wirksamkeit der Rückführungspolitik der EU und schließlich den Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt¹⁰ (im Folgenden „Krisenvorschlag von 2020“) zur Anpassung der Asyl- und Rückführungsvorschriften sowie des Solidaritätsmechanismus, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt zu unterstützen.

Die im Krisenvorschlag von 2020 enthaltenen Maßnahmen waren nicht für Situationen ausgelegt, in denen die Integrität und Sicherheit der Union infolge einer Instrumentalisierung von Migranten bedroht ist. Die im Krisenvorschlag von 2020 vorgesehenen spezifischen Asylvorschriften wurden speziell für Situationen eines „Massenzustroms“, bei dem ein Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, die hohe Zahl der Ankommenden zu bewältigen, und für Fälle höherer Gewalt konzipiert.

⁵ COM(2021) 752.

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (COM(2016) 467 final – 2016/0244 (COD)).

⁷ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (COM(2020) 611 final).

⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (COM(2016) 465 final – 2016/0222 (COD)).

⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung) (COM(2018) 634 final).

¹⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (COM(2020) 613 final).

Auch wenn dieser Vorschlag die Bewältigung der besonderen Situation der Instrumentalisierung von Migranten zum Ziel hat, stützt er sich auf die im Krisenvorschlag von 2020 vorgesehenen Vorschriften, um spezifische Maßnahmen zu konzipieren, mit denen den feindseligen Handlungen des Drittlands wirksam und im Einklang mit den Grundwerten der Union begegnet werden soll. Diese Vorschriften zielen darauf ab, dieser besonderen Situation Rechnung zu tragen, ohne das Recht auf Asyl oder den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu beeinträchtigen, und gewährleisten in vollem Umfang den Schutz der Grundrechte von Menschen, die instrumentalisiert werden. Die in dem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen werden die im Rahmen des Schengener Grenzkodexes getroffenen Grenzkontrollmaßnahmen durch spezifische Vorschriften für das Asyl- bzw. Rückkehrverfahren sowie durch operative und solidarische Maßnahmen zur Unterstützung des betroffenen Mitgliedstaats ergänzen.

Bei einem Angriff der EU ist es wichtig, dass die EU auf der Ebene des Europäischen Rates anerkennt, dass die Handlungen eines Drittlands als Instrumentalisierung von Migranten angesehen werden können. Diese Handlungen richten sich nicht unbedingt gezielt gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten, sondern gegen die EU als Ganzes und erfordern daher eine kollektive EU-Unterstützung. Dieser Vorschlag ermöglicht dem betroffenen Mitgliedstaat in einer solchen Situation, ein spezielles Notverfahren für das Migration- und Asylmanagement anzuwenden, das besondere Verfahrensvorschriften für längere Registrierungsfristen umfasst und die Möglichkeit bietet, an der Grenze über die Zulässigkeit oder Begründetheit aller Anträge zu entscheiden, außer wenn eine besondere Schutzbedürftigkeit dies nicht zulässt. Außerdem sind besondere Rückführungsvorschriften vorgesehen. Der Mitgliedstaat, der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert ist, könnte die Anwendung dieser spezifischen Vorschriften einzeln oder kumulativ beantragen, um die außergewöhnlichen Umstände besser bewältigen zu können. Die Voraussetzungen für die Anwendung der jeweiligen Vorschriften müssen jedoch einzeln erfüllt sein. Des Weiteren sollte in Bezug auf das Screening von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen nach den Vorschriften im Vorschlag für eine Screening-Verordnung die Möglichkeit bestehen, die Fünftagesfrist nach Maßgabe des genannten Vorschlags um fünf Tage zu verlängern.¹¹

Der Vorschlag sieht vor, dass das Recht auf Zugang zum Hoheitsgebiet der EU zum Zwecke der Asylsuche und der Zugang zum internationalen Schutzverfahren selbst erhalten bleiben. Darüber hinaus finden weiterhin die nach EU-Recht geltenden Garantien Anwendung, um den Schutz schutzbedürftiger Personen, einschließlich Kindern, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen gehen mit einer Reihe von weiteren Garantien einher. Der Vorschlag sieht auch die Möglichkeit für den betroffenen Mitgliedstaat vor, Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen zu beantragen, zu denen andere Mitgliedstaaten beitragen können. Laut diesem Vorschlag müsste der Rat die Anwendung des Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement durch den mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaat im Wege eines Durchführungsbeschlusses genehmigen.

1) Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement an den Außengrenzen in Situationen der Instrumentalisierung

¹¹ Der Screening-Vorschlag enthält auch Vorschriften für medizinische Erstuntersuchungen, unter anderem im Hinblick auf übertragbare Krankheiten, die für alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen gelten würden, die einem Screening an den Außengrenzen unterzogen werden.

Mit diesem Vorschlag wird ein Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement in Bezug auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose eingeführt, die nach einem unerlaubten Grenzübertritt in der Nähe der Grenze zu einem Drittland, das Migranten instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben.

a) Das Notverfahren für das Asylmanagement

Die Kernelemente dieses Verfahrens sind folgende:

- **Möglichkeit für den betroffenen Mitgliedstaat, Asylanträge nur an besonderen Registrierungsstellen in der Nähe der Grenze einschließlich der zu diesem Zweck benannten Grenzübergangsstellen zu registrieren und nur dort die Möglichkeit zur tatsächlichen förmlichen Antragstellung zu bieten**

Die Änderung des Schengener Grenzkodexes sieht vor, dass der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat, den Zustrom an der Grenze beschränken kann, indem die Zahl der geöffneten Grenzübergangsstellen begrenzt wird, um die unerlaubte Einreise zu verhindern und die nationale Sicherheit zu schützen.

Um in einer Situation der Instrumentalisierung einen kohärenten Ansatz mit diesen Maßnahmen zu gewährleisten, sorgt dieser Vorschlag für einen echten und effektiven Zugang zum Asylverfahren entsprechend den Möglichkeiten, die der Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung bietet und die es den Mitgliedstaaten erlauben, bestimmte Stellen für die Registrierung und förmliche Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz zu benennen. Diese speziellen Registrierungsstellen, zu denen auch zu diesem Zweck benannte Grenzübergangsstellen gehören können, können sich in der Nähe der Grenze befinden.

- **Möglichkeit der Verlängerung der Registrierungsfrist auf bis zu vier Wochen**

Dieser Vorschlag ermöglicht es dem mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaat die Frist für die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz auf bis zu vier Wochen zu verlängern, wenn es sich um Asylanträge von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen handelt, die nach einem unerlaubten Grenzübertritt in der Nähe der Außengrenze zu einem Drittland, das Migranten instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben. Diese Flexibilität kann erforderlich sein, damit der Mitgliedstaat wirksam auf die feindseligen Handlungen reagieren kann und gleichzeitig in der Lage ist, die unerwartete Menge an Fällen zu bewältigen, die sich aus der Art und dem plötzlichen Charakter der Einmischung des Drittlands ergeben.

Wenn Migranten durch die plötzliche und unvorhersehbare Einmischung/Intervention eines feindseligen Drittlands instrumentalisiert werden, muss der mit dieser Situation konfrontierte Mitgliedstaat Ressourcen möglicherweise anders nutzen, und zwar für das Management der Ankunft von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an seinen Grenzen. Der Mitgliedstaat benötigt daher möglicherweise Zeit, um seine Ressourcen umzuorganisieren und seine Kapazitäten zu erhöhen, wobei er auch von den Agenturen der EU unterstützt werden kann. Macht der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat jedoch von der verlängerten Registrierungsfrist Gebrauch, so werden Anträge auf internationalen Schutz bei der Registrierung immer dann vorrangig behandelt, wenn der Fall wahrscheinlich begründet ist oder der Antrag von unbegleiteten Minderjährigen oder von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen gestellt wurde.

- **Möglichkeit der Anwendung des Asylverfahrens an der Grenze auf alle Anträge und Möglichkeit der Verlängerung seiner Dauer**

Die Maßnahmen sollten den mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaat dabei unterstützen, unter Wahrung der Grundrechte die Einreise derer zu verhindern, die die Einreisebedingungen nicht erfüllen. Die Möglichkeit, einen Antrag an der Grenze zu prüfen, ohne die Einreise in das Hoheitsgebiet gemäß Artikel 41 des Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung zu genehmigen, bietet diese Art von Schutz. Gegenwärtig und auch nach den in den Vorschlägen im Rahmen des neuen Pakets enthaltenen Vorschriften können die Zulässigkeit und die Begründetheit von Anträgen jedoch nur unter bestimmten Umständen in einem Verfahren an der Grenze geprüft werden.

Dieser Vorschlag ermöglicht es den Mitgliedstaaten somit, das Notverfahren für das Asylmanagement anzuwenden, um über die Zulässigkeit und Begründetheit aller Anträge zu entscheiden, mit Ausnahme von medizinischen Fällen. Durch diese Maßnahme wird die Möglichkeit eingeschränkt, dass das feindselige Drittland gezielt spezifische Drittstaatsangehörige und Staatenlose instrumentalisiert, auf die das Verfahren an der Grenze nicht angewandt werden kann. Wird im Rahmen des Notverfahrens für das Asylmanagement eine ablehnende Entscheidung getroffen, so hat der Antragsteller das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, der nach Maßgabe von Artikel 54 Absatz 3 des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung jedoch keine automatische aufschiebende Wirkung hat.

Wie in dem geänderten Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung vorgesehen und in diesem Vorschlag ausdrücklich festgehalten, würden im Notverfahren für das Asylmanagement die Vorschriften und Garantien der Asylverfahrensverordnung gelten, damit sichergestellt ist, dass die Rechte derer, die um internationalen Schutz nachsuchen, geschützt werden und das Asylrecht sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gewahrt bleiben.

Überdies sieht der Vorschlag eine obligatorische Vorzugsregelung für begründete Anträge und Anträge von unbegleiteten Minderjährigen, Familien und Kindern vor. Stellt sich nach Abschluss des Screenings oder während der Prüfung des Antrags heraus, dass der Antrag wahrscheinlich begründet ist, oder wurde der Antrag von Minderjährigen und ihren Familien oder von unbegleiteten Minderjährigen gestellt, sollte der Antrag gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung von 2016 vorrangig behandelt werden. Darüber hinaus sollte der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat das Notverfahren für das Asylmanagement nicht auf medizinische Fälle anwenden, wie in Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe c des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung von 2020 vorgesehen.

Dieser Vorschlag sieht auch die Möglichkeit vor, die Dauer des Verfahrens an der Grenze, einschließlich des möglichen Rechtsbehelfs, auf 16 Wochen zu verlängern.

Angesichts der Art und des Charakters der Maßnahmen des Drittlands kann davon ausgegangen werden, dass eine längere mögliche Dauer des Notverfahrens für das Asylmanagement ähnlich wie die oben genannte Verlängerung der Registrierungsfrist den Mitgliedstaat bei der Bewältigung der Folgen der Instrumentalisierung von Migranten unterstützt. Der betroffene Mitgliedstaat benötigt möglicherweise Zeit, um seine Ressourcen umzuorganisieren und seine Kapazitäten zu erhöhen, wobei er auch von den Agenturen der EU unterstützt werden kann. Außerdem wird im Notverfahren für das Asylmanagement (da

ihm grundsätzlich alle Antragsteller unterzogen werden können) eine höhere Zahl von Fällen zu bearbeiten sein als unter normalen Umständen. Die Fristverlängerung wird daher dem Mitgliedstaat dabei helfen, die Fiktion der Nichteinreise für einen längeren Zeitraum anzuwenden, um sich für die Bewältigung der gestiegenen Arbeitsbelastung mehr Flexibilität zu verschaffen.

Im Einklang mit den Garantien, die im Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung und im Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgesehen sind, sollte die Inhaftnahme von Antragstellern ein letztes Mittel sein, wenn in einem bestimmten Fall keine anderen ausreichenden oder weniger einschneidenden Maßnahmen angewandt werden können. Somit wird die Anwendung des Notverfahrens für das Asylmanagement nicht mit einer systematischen Inhaftnahme der Antragsteller verbunden sein.

b) Im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen

Wenn Migranten instrumentalisiert werden, könnte es für den Mitgliedstaat schwierig sein, die Einhaltung der Normen zu den im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen sicherzustellen, da die Verwaltungskapazitäten des Mitgliedstaats aufgrund der Instrumentalisierungssituation möglicherweise überlastet sind. Der Mitgliedstaat muss neben den zunehmenden Migrationsströmen, die sich aus der Instrumentalisierung ergeben, auch die normalen Migrationsströme steuern und zudem Ressourcen umorganisieren, um seine territoriale Unversehrtheit zu schützen. Der betroffene Mitgliedstaat muss gleichwohl gewährleisten, dass bei allen Maßnahmen grundlegende humanitäre Garantien, darunter die Bereitstellung von Nahrung, Wasser, Kleidung, angemessener medizinischer Versorgung, Hilfe für schutzbedürftige Personen und Behelfsunterkünften für Drittstaatsangehörige in ihrem Hoheitsgebiet, eingehalten werden, wie dies auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in seinen jüngsten einstweiligen Anordnungen ausgeführt wurde.

Nach Artikel 17 Absatz 9 des Vorschlags für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen kann der Mitgliedstaat in hinreichend begründeten Fällen und unter bestimmten Bedingungen andere Modalitäten für die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen festlegen, als sie in der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgesehen sind, vorausgesetzt, er gewährleistet den Zugang zur Gesundheitsversorgung gemäß Artikel 18 und einen menschenwürdigen Lebensstandard für alle Antragsteller. Mit diesem Vorschlag wird die Möglichkeit erweitert, im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten andere Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen festzulegen, sofern die Grundbedürfnisse, auch im Hinblick auf Behelfsunterkünfte, Nahrung, Wasser, Kleidung, angemessene medizinische Versorgung und Hilfe für schutzbedürftige Personen, unter voller Wahrung der Menschenwürde gedeckt sind. Der betroffene Mitgliedstaat sollte den Zugang zu humanitärer Hilfe gewährleisten und die Bereitstellung humanitärer Hilfe durch humanitäre Organisationen entsprechend dem jeweiligen Bedarf ermöglichen.

c) Das Notverfahren für das Rückkehrmanagement

Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten ist es von entscheidender Bedeutung, dass der betroffene Mitgliedstaat mit den erforderlichen Rechtsinstrumenten ausgestattet wird, um eine rasche Rückkehr derjenigen sicherzustellen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben. Der Vorschlag sieht daher die Möglichkeit vor, in Bezug auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, deren Antrag auf internationalen Schutz auf der Grundlage des Notverfahrens für das Asylmanagement abgelehnt wurde, von Artikel 41a des

Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung und von der Anwendung des Vorschlags für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie abzuweichen. Gegenüber Drittstaatsangehörigen, die keinen internationalen Schutz beantragt haben, können die Mitgliedstaaten Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Neufassung der Rückführungsrichtlinie anwenden. Die in diesem Vorschlag vorgesehene Ausnahmeregelung zielt darauf ab, einen Mechanismus zu schaffen, der der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Neufassung der Rückführungsrichtlinie ähnelt und mit den vorgeschlagenen Bestimmungen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen vergleichbar ist. Darüber hinaus sind besondere Garantien vorgesehen, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und die Berücksichtigung des Kindeswohls, der familiären Bindungen und des Gesundheitszustands von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen sowie in Bezug auf die Beschränkungen der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, den Aufschub der Abschiebung, medizinische Notversorgung, die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sowie die Haftbedingungen, wobei die Grundrechte dieser Personen in vollem Umfang gewahrt werden.

2) Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen

In Bezug auf Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen werden mit dem Vorschlag Maßnahmen eingeführt, die auf die Bedürfnisse des mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaats ausgerichtet sind.

In einer solchen Situation, in der die Union angegriffen wird, bedarf es Lösungen und Unterstützung auf EU-Ebene. Daher ist es notwendig, dass alle Mitgliedstaaten rasch reagieren und den betroffenen Mitgliedstaat unterstützen.

Diese Art von Situation erfordert jedoch einen anderen Ansatz und ein anderes Verfahren als derzeit in den Instrumenten des neuen Pakets enthalten. Der Vorschlag sieht die Möglichkeit vor, auf sämtliche Maßnahmen zurückzugreifen, mit denen gegen die Instrumentalisierung von Migranten vorgegangen werden könnte. Mögliche Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen könnten Kapazitätsmaßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Instrumentalisierung von Migranten, die Unterstützung von Rückkehraktionen oder Unterstützung bei der Kontaktaufnahme zu den Drittländern, aus denen die instrumentalisierten Menschen stammen, umfassen. Der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat sollte seinen Unterstützungs- und Solidaritätsbedarf ermitteln und der Kommission mitteilen. Die Kommission würde dann die übrigen Mitgliedstaaten auffordern, einen Beitrag zugunsten des betroffenen Mitgliedstaats zu leisten und diese Maßnahmen zu koordinieren.

Da die Wirkung der Instrumentalisierungsmaßnahmen leicht benachbarte Mitgliedstaaten und die Europäische Union in einem weiteren Sinne beeinträchtigen könnten (oder dies sogar beabsichtigt ist), ist es notwendig, Mittel für Unterstützung auf EU-Ebene vorzusehen. Wenn der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat Unterstützung durch die EU-Agenturen beantragt, sollten die Agenturen der operativen Unterstützung Vorrang einräumen. Dies würde insbesondere für die Asylagentur der Europäischen Union (European Union Asylum Agency, EUAA) gelten, die bei der Registrierung und Bearbeitung von Anträgen behilflich sein kann, um schutzbedürftige Migranten zu ermitteln und die Verwaltung und den Entwurf von Aufnahmeeinrichtungen sowie die Einführung angemessener Normen für Aufnahmeeinrichtungen zu unterstützen, oder für Frontex zur Unterstützung bei Grenzkontrolltätigkeiten, einschließlich Screening und Rückkehraktionen und für Europol zur Bereitstellung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse. Ähnlich wie bei der

operativen Unterstützung im Rahmen des Vorschlags zur Änderung des Schengener Grenzkodexes sollte die EUAA im Asylbereich in der Lage sein, auch auf eigene Initiative Unterstützung gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d der EUAA-Verordnung zu leisten, während Frontex und Europol im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten weitere Unterstützung leisten könnten.

Diese Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen würden andere Unterstützungsmaßnahmen für mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaaten ergänzen, die außerhalb des mit diesem Vorschlag angestrebten Rahmens ergriffen werden könnten, etwa Maßnahmen nach Artikel 25a des Visakodex¹² oder außenpolitische Maßnahmen (z. B. diplomatische Maßnahmen, restriktive Maßnahmen, Handelsmaßnahmen) oder finanzielle Unterstützung, unter anderem im Rahmen des europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) oder des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumspolitik (Border Management and Visa Instrument, BMVI).

3) Ein spezielles Verfahren zur Genehmigung der Anwendung des Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement

Der Mitgliedstaat, der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert ist und beabsichtigt, das Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement anzuwenden, muss bei der Kommission die Anwendung der Ausnahmeregelungen, die er in Anspruch nehmen will, sowie die Anwendung etwaiger Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen beantragen. Auf der Grundlage der von dem betroffenen Mitgliedstaat vorgelegten Informationen wird die Kommission gegebenenfalls unverzüglich einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über die anwendbaren Ausnahmeregelungen ausarbeiten, die zunächst für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten gelten sollten. Mit dem Durchführungsbeschluss des Rates werden die Ausnahmeregelungen genehmigt und ihre zeitliche Anwendung, einschließlich Beginn und Dauer, festgelegt. Die Kommission sollte die Situation, einschließlich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, fortlaufend überwachen und überprüfen und entweder eine Verlängerung der Maßnahmen oder ihre Aufhebung vorschlagen, falls die Situation dies erfordert.

- Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Dieser Vorschlag steht in vollem Einklang mit dem von der Kommission im September 2020 angenommenen neuen Migrations- und Asylpaket. Er ist neben dem Vorschlag zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt ein weiterer Bestandteil des Rahmens, der zusätzliche spezifische Vorschriften für den Umgang mit der besonderen Situation der Instrumentalisierung von Migranten vorsieht. Ausgangspunkt für die mit diesem Vorschlag eingeführten spezifischen Vorschriften bilden der 2016 angenommene Vorschlag der Kommission für eine Asylverfahrensverordnung, mit der 2020 angenommenen Änderung dieses Vorschlags, der 2016 angenommene Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen sowie der 2018 angenommene Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen (COM(2021) 752 final) und bildet das legislative Follow-up zu diesem Vorschlag.

¹² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EU) 2019/1155 geänderten Fassung (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

Wechselwirkungen mit Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Die Festlegung spezifischer Vorschriften für den Fall einer Instrumentalisierung berührt nicht die Möglichkeit des Rates, auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaats zu erlassen, der sich in einer Notlage im Sinne des Artikels 78 Absatz 3 AEUV befindet.

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Union in die Lage versetzt werden, eine spezifische Situation zu bewältigen, der sie sich bereits gegenüber sieht, und sich auf ähnliche Situationen in der Zukunft vorzubereiten, damit sie rasch zugunsten des Mitgliedstaats tätig werden kann, der mit einer Situation der Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert ist. Es bedarf eines dauerhaften, auf diese Situation zugeschnittenen Rahmens, auf den sich die Union durchgängig stützen kann und der es auch ermöglichen würde, den Ausnahmecharakter vorläufiger Maßnahmen nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV beizubehalten, sodass ein Rückgriff auf Artikel 78 Absatz 3 AEUV zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung, die unter diesen Vorschlag fallen, nicht erforderlich ist.

Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen spezifische Vorschriften zur Unterstützung eines Mitgliedstaats festgelegt werden, wenn dieser Opfer eines Drittlands wird, das irreguläre Migrationsströme in die Union entstehen lässt, indem es Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und dann weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wobei diese Handlungen auf die Absicht eines Drittlands hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, und die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des Staates, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte.

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

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der Notwendigkeit, den Druck durch irreguläre Einreisen niedrig zu halten und starke Außengrenzen aufrechtzuerhalten – beides wichtige Elemente des im neuen Migrations- und Asylpaket dargelegten Gesamtkonzepts. Wie in der Gemeinsamen Mitteilung¹³ dargelegt, ist dieser Vorschlag Teil der Bemühungen zur Stärkung des EU-Rechtsrahmens, einschließlich des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über Maßnahmen gegen Verkehrsunternehmen, die Menschenhandel oder die Schleusung von Migranten im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise in das Gebiet der Europäischen Union erleichtern oder daran beteiligt sind¹⁴, um den Mitgliedstaaten bessere Instrumente an die Hand zu geben, um die Außengrenzen in Situationen der Instrumentalisierung von Migranten zu schützen und gleichzeitig die uneingeschränkte Wahrung der Grundrechte zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ergänzt er den Schengener Grenzkodex und die Schengen-Reform, bei der die Kommission einen ständigen Rahmen für die Bewältigung möglicher Situationen der Instrumentalisierung von Migranten vorschlägt, mit denen die Union in Zukunft noch konfrontiert werden könnte.

Er zielt auch darauf ab, die Zahl der Weiterreisen irregulärer Migranten und den Druck auf den Schengen-Raum zu reduzieren. Es wird für eine rasche und wirksame Rückführung und

¹³ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Reaktion auf staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten an der EU-Außengrenze (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

Rückübernahme instrumentalisierter Migranten im Einklang mit dem Gesamtkonzept für das Migrationsmanagement, das im neuen Migrations- und Asylpaket dargelegt ist, gesorgt. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der Union, etwa den restriktiven Maßnahmen der EU, und sollte parallel dazu genutzt werden.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag dient der Unterstützung von mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaaten. Der Vorschlag enthält eine Reihe von Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung und der Änderung dieses Vorschlags, dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und dem Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie. Er sollte daher gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf der geeigneten Rechtsgrundlage, d. h. Artikel 78 Absatz 2 Buchstaben d und f sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c AEUV, angenommen werden.

- Variable Geometrie**

In zwei Erwägungsgründen wird, mit Bezug auf die Beteiligung Irlands und Dänemarks an dieser Verordnung, auf Fragen der variablen Geometrie eingegangen.

Gemäß dem dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem AEUV beigefügten Protokoll Nr. 21 über die Position Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann Irland beschließen, sich an der Annahme und Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu beteiligen. So hat Irland mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung der Richtlinie 2005/85/EG beteiligen möchte und dass es beschlossen hat, sich nicht an der Annahme der Richtlinie 2013/32/EU zu beteiligen. Folglich finden die Bestimmungen der Richtlinie 2005/85/EG auf Irland Anwendung, während die Bestimmungen der derzeitigen Richtlinie nicht für Irland gelten. Irland hat nicht mitgeteilt, dass es sich an der Verabschiedung der neuen Asylverfahrensverordnung beteiligen möchte; dies wäre erforderlich, damit diese Verordnung für Irland rechtswirksam wird, falls Irland beschließen sollte, sich gemäß dem Protokoll Nr. 21 zu beteiligen.

Gemäß dem dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokoll Nr. 22 über die Position Dänemarks sind die Richtlinien 2005/85/EG und 2013/32/EU für Dänemark weder bindend noch Dänemark gegenüber anwendbar. Dänemark beteiligt sich ebenfalls nicht an der Annahme dieser Verordnung, die somit für Dänemark weder bindend noch Dänemark gegenüber anwendbar ist.

- Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Titel V AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verleiht der Europäischen Union in diesem Bereich gewisse Befugnisse. Diese Befugnisse müssen im Einklang mit Artikel 5 EUV ausgeübt werden, d. h. sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, weil diese wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Eine Situation, in der ein Drittland irreguläre Migrationsströme in die Union entstehen lässt, indem es Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und dann weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wobei diese Handlungen auf die Absicht eines Drittlands hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, und die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des Staates, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte, sollte als Angriff auf die EU als Ganzes betrachtet werden und erfordert daher Lösungen und Unterstützung auf EU-Ebene. Der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat muss mit den geeigneten Rechtsinstrumenten ausgestattet werden, um die Situation wirksam anzugehen, und alle Mitgliedstaaten müssen rasch reagieren und den betroffenen Mitgliedstaat unterstützen.

Da diese Ziele naturgemäß grenzübergreifender Art sind, sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um sie zu verwirklichen. Es liegt auf der Hand, dass gemeinsame Probleme eine gemeinsame Vorgehensweise der EU erfordern und sich nicht durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zufriedenstellend bewältigen lassen.

Ein solcher gemeinsamer Ansatz kann auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden; dies ist angesichts des Umfangs und der Wirkungen des vorgeschlagenen Beschlusses besser auf Unionsebene möglich. Im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip muss die Union daher tätig werden und kann Maßnahmen annehmen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Gemäß dem in Artikel 5 Absatz 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden in diesem Vorschlag für eine Verordnung die genauen Bedingungen, unter denen bestimmte Vorschriften für Asylverfahren angewandt werden können, der Geltungsbereich und die Befristung der Vorschriften sowie die notwendigen Garantien festgelegt.

Alle Elemente der vorgeschlagenen Maßnahmen zum Umgang mit der besonderen Situation der Instrumentalisierung von Migranten sind auf das Maß beschränkt, das notwendig ist, damit die Mitgliedstaaten die Situation auf geordnete und wirksame Weise bewältigen können und die Gleichbehandlung der Antragsteller im Hinblick auf Rechte und Garantien gewährleistet ist. In diesem Sinne sind die Ausnahmen von den Vorschriften des Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung von 2016, des geänderten Vorschlags für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und des Vorschlags für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie verhältnismäßig, da eine Reihe von Garantien eingeführt wird, die ein Gleichgewicht herstellen zwischen einerseits dem unmittelbaren Bedarf des mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaats zur Bewältigung dieser Situation und andererseits dem Erfordernis von Rechtssicherheit und Einheitlichkeit bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen und spezifischen Vorschriften sowie dem notwendigen Schutz der Drittstaatsangehörigen, die instrumentalisiert werden.

In dem Vorschlag sind Garantien für die Anwendung der Ausnahmeregelungen und der spezifischen Vorschriften festgelegt. Angesichts der außergewöhnlichen Situation der Instrumentalisierung von Migranten wird die Anwendung des Notverfahrens für das Asylmanagement auf alle Antragsteller als verhältnismäßig erachtet, da dies dazu beitragen würde, zu vermeiden, dass Drittländer bestimmte Nationalitäten oder Kategorien von

Migranten gezielt instrumentalisieren, die vom Verfahren an der Grenze ausgeschlossen wären. Um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die gestiegene Zahl von Personen zu bewältigen, die in das Notverfahren für das Asylmanagement aufgenommen wurden, wird die Höchstdauer des Verfahrens an der Grenze auf 16 Wochen verlängert. Dies wird als ausreichend angesehen, um dem Mitgliedstaat die erforderliche Flexibilität einzuräumen, Anträge in der Nähe der Grenze oder an benannten Grenzübergangsstellen zu bearbeiten, ohne Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen die Einreise in das Hoheitsgebiet zu gestatten. Die Ausnahmen von der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmeverbedingungen sind in einer Situation der Instrumentalisierung von Migranten aufgrund der feindseligen Handlungen eines Drittlands verhältnismäßig, da es dem Mitgliedstaat in der Praxis unter Umständen nicht möglich ist, die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen sicherzustellen, die normalerweise erforderlich sind, da seine Kapazitäten überlastet sein könnten. Sie sollten im Zusammenhang mit den Garantien und der Flexibilität betrachtet werden, die der geänderte Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung von 2020 bietet, um Ressourcen und Kapazitäten für die Anwendung des Verfahrens an der Grenze zu organisieren. Bei Anwendung der Ausnahmeregelung muss der Mitgliedstaat die Deckung der Grundbedürfnisse des Antragstellers und die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde gewährleisten.

Die spezifischen Ausnahmen von der Neufassung der Rückführungsrichtlinie sind verhältnismäßig, um eine rasche Rückführung derjenigen sicherzustellen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, was im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten von wesentlicher Bedeutung ist, um weitere Ankünfte zu verhindern. Es gibt eine Reihe von Garantien zum Schutz der Grundrechte von Personen, die zur Rückkehr verpflichtet sind, im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und internationalen Verpflichtungen.

Ferner wird vorgeschlagen, die Maßnahmen auf die Dauer zu beschränken, die unbedingt erforderlich ist, damit die betroffenen Mitgliedstaaten die Situation der Instrumentalisierung bewältigen können, und die Maßnahmen sollten in jedem Fall zunächst für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten gelten. Zu diesem Zweck sollte die Kommission nach der Ermächtigung durch den Rat die Situation fortlaufend überwachen und überprüfen, auch um festzustellen, ob die Maßnahmen, zu deren Anwendung der Mitgliedstaat ermächtigt wurde, weiterhin verhältnismäßig sind.

- **Wahl des Instruments**

Nur eine Verordnung, die spezifische Vorschriften und Ausnahmen von den Asyl- und Rückkehrverfahren in der Union vorsieht und deren Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind, kann das Maß an Einheitlichkeit und Wirksamkeit gewährleisten, das für die Anwendung der EU-Verfahrensvorschriften für Asyl im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten erforderlich ist.

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

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag stützt sich auf die Informationen, die die Interessenträger im Rahmen des Konsultationsverfahrens seit Beginn des Sommers 2021 zur Verfügung gestellt haben.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, sowie mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich des echten und effektiven Zugangs zum Asylverfahren und des Zugangs zum Hoheitsgebiet der EU zum Zwecke der Beantragung von internationalem Schutz. Zu diesem Zweck sollte der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat dafür sorgen, dass ausreichende Registrierungsstellen, einschließlich Grenzübergangsstellen, offen und leicht zugänglich sind. Wie nachstehend erläutert, steht das in diesem Beschluss vorgesehene Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement im Einklang mit den in der Charta niedergelegten Grundrechten, einschließlich des Rechts auf Menschenwürde (Artikel 1), des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4), des Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), des Asylrechts (Artikel 18), des Verbots von Kollektivausweisungen und des Schutzes vor Zurückweisung (Artikel 19 Absätze 1 und 2), des Rechts auf Nichtdiskriminierung (Artikel 21), des Grundsatzes der Gleichheit von Männern und Frauen (Artikel 23), der Rechte des Kindes (Artikel 24) und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47). Überdies hält es die Kommission für notwendig, dass die Mitgliedstaaten die Meinungsfreiheit, die Medienfreiheit und die Vereinigungsfreiheit zivilgesellschaftlicher Organisationen achten.

Was die Anwendung des Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement betrifft, so gelten die in den Vorschlägen des neuen Pakets vorgesehenen Grundsätze und Garantien weiterhin für Antragsteller, die diesem Verfahren unterliegen. Ferner sieht der Vorschlag vor, dass begründete Anträge im Einklang mit dem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung von 2016 nach Abschluss des Screenings oder immer dann, wenn der Schutzbedarf offensichtlich wird, sowie Anträge von unbegleiteten Minderjährigen, Familien und Kindern zwingend vorrangig behandelt werden. Es dient dem Wohl dieser Antragsteller, dass über ihre Asylanträge so bald wie möglich entschieden wird. Die Garantien für Personen mit besonderen Verfahrensbedürfnissen gemäß Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe b des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung von 2020 bleiben ebenfalls bestehen. Der Vorschlag garantiert zudem das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und stellt sicher, dass Gerichte befugt sind zu entscheiden, ob der Antragsteller bis zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats bleiben darf, wobei die geeigneten Garantien gelten, die es einem Antragsteller ermöglichen, ein entsprechendes Ersuchen vor Gericht zu stellen.

Der Vorschlag trägt den Rechten des Kindes und den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen in vollem Umfang Rechnung. Die in dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgesehenen Garantien für Kinder und schutzbedürftige Personen müssen von den zuständigen Behörden vorrangig berücksichtigt werden, und zwar auch bei einer erforderlichen Inhaftnahme. Bei der Festlegung der verschiedenen Modalitäten für die Aufnahmebedingungen trägt der in diesem Vorschlag vorgesehene Rahmen den Garantien für die Wahrung der Menschenwürde zu jeder Zeit und unter allen Umständen Rechnung.

Das Recht auf Freiheit und Freizügigkeit ist geschützt, da die Inhaftnahme im Rahmen des Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement nur in einem streng geregelten Rahmen und für einen begrenzten Zeitraum erfolgen kann. Gemäß Artikel 7 des Vorschlags für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen kann der Mitgliedstaat die

Bewegungsfreiheit eines Antragstellers einschränken, um Anträge im Verfahren an der Grenze zu bearbeiten. Laut dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen dürfen die Mitgliedstaaten eine Person nicht allein deshalb in Haft nehmen, weil sie einen Antrag gestellt hat. In Artikel 8 dieses Vorschlags sind die Gründe und Bedingungen für eine Inhaftnahme nach einer Einzelfallprüfung und für den Fall, dass andere, weniger restriktive Maßnahmen nicht angewandt werden können, festgelegt, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Personen, die internationalen Schutz beantragen, in Haft zu nehmen, um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden. Artikel 8 sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten einen Antragsteller nur dann in Haft nehmen dürfen, wenn sich weniger einschneidende alternative Maßnahmen – wie Beschränkungen der Bewegungsfreiheit nach Artikel 7 – nicht wirksam anwenden lassen.

Der in Artikel 33 der Flüchtlingskonvention von 1951 und in Artikel 19 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschriebene Grundsatz der Nichtzurückweisung wird auch bei der Anwendung von Ausnahmen von der Neufassung der Rückführungsrichtlinie eingehalten. In dem Vorschlag wird daher ausdrücklich auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten hingewiesen, diesen Grundsatz bei der Erfüllung ihrer Pflichten zur Kontrolle der Grenzen stets zu beachten. Die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung umfasst eine Bewertung, ob das Risiko der Verfolgung, Folter oder unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder das Risiko der Kettenzurückweisung besteht.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Da sich dieser Vorschlag auf eine Situation der Instrumentalisierung von Migranten bezieht, lassen sich die möglichen Auswirkungen auf den Haushalt nicht im Voraus abschätzen. Alle Kosten, die sich aus der Umsetzung dieses Vorschlags ergeben, werden aus dem Haushalt der bestehenden EU-Finanzierungsinstrumente im Bereich Migration und Asyl für den Zeitraum 2021-2027 gedeckt. Wenn dies ausnahmsweise erforderlich ist, könnten die Flexibilitätsmechanismen genutzt werden, die im Rahmen des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens gemäß der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates¹⁵ vorgesehen sind.

Was die mit dem Asylverfahren zusammenhängenden Aspekte anbelangt, so verursacht dieser Vorschlag für die Union keinerlei finanzielle oder administrative Belastung. In dieser Hinsicht wirkt sich der Vorschlag daher nicht auf den Haushalt der Union aus.

5. ANDERE ELEMENTE

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

Die Kommission wird die Berichterstattung im Rahmen des EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetzes für Migration („Migration Blueprint Network“) als Instrument zur Überwachung der Situation nutzen und erforderlichenfalls Empfehlungen zur Verlängerung oder Einstellung der Maßnahmen aussprechen.

¹⁵ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. 4331 vom 22.12.2020, S. 11).

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Gegenstand des Vorschlags zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung von Migranten

In **Artikel 1** ist der Gegenstand der Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung von Migranten im Bereich Migration und Asyl innerhalb der EU festgelegt.

Notverfahren für das Asylmanagement im Falle einer Instrumentalisierung

Mit **Artikel 2** werden die spezifischen Vorschriften eingeführt, die die Mitgliedstaaten im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten im Rahmen des Notverfahrens für das Asylmanagement anwenden können.

Mit **Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a** wird festgelegt, dass der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat die Frist für die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz auf bis zu vier Wochen verlängern kann, wenn es sich um Anträge von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen handelt, die nach einem unerlaubten Grenzübertritt in der Nähe der Außengrenze zu dem Drittland, das Migranten instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben. Bei der Registrierung sollte Fällen, die wahrscheinlich begründet sind, sowie Anträgen unbegleiteter Minderjähriger und Minderjähriger und ihrer Familien Vorrang eingeräumt werden.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b sieht vor, dass der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat den Anwendungsbereich des Asylverfahrens an der Grenze auf alle Antragsteller ausdehnen kann, indem keine Kategorie von Antragstellern ausgeschlossen wird (ausgenommen medizinische Fälle gemäß Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe c der geänderten Asylverfahrensverordnung). In **Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b** wird ferner klargestellt, dass, wenn sich nach dem Screening oder während der Prüfung im Verfahren an der Grenze herausstellt, dass der Antrag wahrscheinlich begründet ist, oder wenn der Antrag von Minderjährigen und ihren Familien, einschließlich unbegleiteten Minderjährigen, gestellt wurde, der jeweilige Antrag vorrangig geprüft werden sollte.

Mit **Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c** wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, das Verfahren an der Grenze gemäß der geänderten Asylverfahrensverordnung für einen Zeitraum von 16 Wochen, einschließlich etwaiger Rechtsbehelfe, anzuwenden; danach sollte der Person die Einreise in das Hoheitsgebiet gestattet werden, es sei denn, die Person ist zur Rückkehr verpflichtet.

Bei der Anwendung dieser Ausnahmeregelungen gelten weiterhin die Garantien der Asylverfahrensverordnung.

Im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen

Mit **Artikel 3** wird es dem Mitgliedstaat gestattet, Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen festzulegen, die von den in der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmeverbedingungen vorgesehenen Modalitäten abweichen, sofern der Mitgliedstaat die Deckung der Grundbedürfnisse des Antragstellers und die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde gewährleistet.

Notverfahren für das Rückkehrmanagement im Falle einer Instrumentalisierung

Mit **Artikel 4** wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, in Bezug auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, deren Antrag auf internationalen Schutz auf der Grundlage des Notverfahrens für das Asylmanagement an der Grenze gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c abgelehnt wurde, von Artikel 41a der Asylverfahrensverordnung und von der Anwendung der Neufassung der Rückführungsrichtlinie abzuweichen. Mit der Ausnahmeregelung soll ein Mechanismus geschaffen werden, der der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Neufassung der Rückführungsrichtlinie ähnelt. Der Vorschlag enthält die erforderlichen Garantien in Bezug auf die Verpflichtung zur Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und zur Berücksichtigung des Kindeswohls, der familiären Bindungen und des Gesundheitszustands von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen sowie in Bezug auf die Beschränkungen der Anwendung von Zwangsmassnahmen, den Aufschub der Abschiebung, medizinische Notversorgung, die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sowie die Haftbedingungen, wobei die Grundrechte dieser Personen in vollem Umfang gewahrt werden.

Bereitstellung von Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen im Falle einer Instrumentalisierung

Mit **Artikel 5** wird es dem betroffenen Mitgliedstaat ermöglicht, andere Mitgliedstaaten um Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen zu ersuchen. Diese Maßnahmen sollten sämtliche Maßnahmen umfassen, mit denen die Situation der Instrumentalisierung von Migranten bewältigt werden könnte, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, Maßnahmen zur Unterstützung der Rückkehr durch Zusammenarbeit mit Drittländern oder Kontaktaufnahme mit Drittländern, deren Staatsangehörige instrumentalisiert werden. Der betroffene Mitgliedstaat sollte ein Ersuchen an die Kommission richten, in dem er Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen von anderen Mitgliedstaaten beantragt.

Die Kommission fordert die anderen Mitgliedstaaten so bald wie möglich nach Eingang des Ersuchens auf, einen Beitrag zugunsten des mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats zu leisten, der dem Bedarf des betroffenen Mitgliedstaats entspricht, und koordiniert die entsprechenden Maßnahmen. Darüber hinaus kann der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat die EUAA¹⁶, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache oder Europol um operative Unterstützung im Rahmen ihres jeweiligen Mandats ersuchen.

Besondere Garantien

In **Artikel 6** sind besondere Garantien festgelegt. Damit der Zugang zum Asylverfahren gewährleistet ist, sollte der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat Drittstaatsangehörige oder Staatenlose ordnungsgemäß in einer Sprache, die diese verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie sie verstehen, über die angewandten Maßnahmen, die für die Registrierung und die Einreichung von Anträgen auf internationalen Schutz zugänglichen Stellen und insbesondere den Ort der

¹⁶ Die EUAA leistet auf Ersuchen des Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative (mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats) Unterstützung, oder der Rat kann auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission unter diesen besonderen Umständen Maßnahmen beschließen.

nächstgelegenen Stelle für die Registrierung und Einreichung von Anträgen, über die Möglichkeit, gegen die Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen, und über die Dauer der Maßnahmen unterrichten. Ferner sollte der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat die Artikel 2, 3 und 4 nicht länger als zur Bewältigung der Situation unbedingt notwendig, und nicht länger als den im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten Zeitraum anwenden.

Genehmigungsverfahren

In **Artikel 7** sind die Verfahren für die Genehmigung der Ausnahmen festgelegt. Die Kommission muss einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über die anwendbaren Ausnahmeregelungen vorlegen, der vom Rat angenommen werden sollte. In diesem Durchführungsbeschluss sollten der Anwendungsbeginn und die Dauer der Ausnahmeregelungen sowie die vorübergehende Anwendung des Beschlusses festgelegt werden. Die Ausnahmeregelungen sollten für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten gelten. Die Kommission muss die Situation fortlaufend überwachen und überprüfen und auf dieser Grundlage gegebenenfalls vorschlagen, den Durchführungsbeschluss des Rates zur Genehmigung der Anwendung der spezifischen Ausnahmeregelungen aufzuheben oder einen neuen Durchführungsbeschluss des Rates zur Genehmigung der Verlängerung der Anwendung der Ausnahmeregelungen anzunehmen.

Zusammenarbeit und Überprüfung

In **Artikel 8** ist festgelegt, dass die Kommission, die Agenturen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten und einander regelmäßig über die Durchführung der in diesem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen gemäß Artikel 7 unterrichten sollten. Die Mitgliedstaaten müssen zudem relevante Daten, einschließlich Statistiken, über das EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration melden.

Agenturen der Vereinten Nationen und andere einschlägige Partnerorganisationen sollten gemäß den in der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Asylverfahrensverordnung festgelegten Bedingungen effektiven Zugang zur Grenze haben. Dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge sollte der Zugang zu Antragstellern, auch zu denen an der Grenze, gewährt werden. Der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat sollte eng mit den Agenturen der Vereinten Nationen und einschlägigen Partnerorganisationen zusammenarbeiten.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2 Buchstaben d und f sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁷,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹⁸,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Eine Situation der Instrumentalisierung von Migranten kann entstehen, wenn ein Drittland irreguläre Migrationsströme in die Union entstehen lässt, indem es Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wobei diese Handlungen auf die Absicht eines Drittlands hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, und die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des Staates, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte.
- (2) Mit der vorliegenden Verordnung kommt die Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates in seinen Schlussfolgerungen vom 22. Oktober 2021 nach, alle erforderlichen Änderungen am Rechtsrahmen der Union sowie konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, um eine sofortige und angebrachte Reaktion auf die hybride Bedrohung im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen. Darüber hinaus trägt sie zur Schaffung eines umfassenden und dauerhaften Rahmens bei, um den betroffenen Mitgliedstaaten die erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben, damit sie unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und internationalen Verpflichtungen wirksam und rasch auf eine Situation der Instrumentalisierung reagieren können.

¹⁷ ABl. C vom , S..

¹⁸ ABl. C vom , S..

- (3) Eines dieser in der vorliegenden Verordnung vorgesehenen Instrumente ist die Einführung eines Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement, das den Mitgliedstaaten den Rückgriff auf Rechtsinstrumente ermöglicht, um künftigen Situationen der Instrumentalisierung von Migranten zu begegnen.
- (4) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere in den Artikeln 1, 4, 7, 24, 18 und 19 Absätze 2 und 2, sowie mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 anerkannt wurden. Um insbesondere der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls, der Achtung des Familienlebens und des Schutzes der Gesundheit der betroffenen Personen Rechnung zu tragen, sieht diese Verordnung spezifische Vorschriften und Garantien für unbegleitete Minderjährige und Minderjährige und ihre Familienangehörigen sowie für Antragsteller vor, deren Gesundheitszustand eine spezifische, angemessene Unterstützung erfordert. Sofern in der vorliegenden Verordnung nichts anderes bestimmt ist, sollten die Vorschriften und Garantien der Verordnung (EU) XXX/XXX¹⁹ [Asylverfahrensverordnung] weiterhin für Personen gelten, die dem Notverfahren für das Asylmanagement unterliegen. Sofern in der vorliegenden Verordnung nichts anderes bestimmt ist, sollten die Vorschriften der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmeverbedingungen]²⁰, einschließlich der Vorschriften über die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ab dem Zeitpunkt der Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz weiterhin gelten.
- (5) Um den mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaat beim geordneten Management der Migrationsströme zu unterstützen, sollte der betroffene Mitgliedstaat im Rahmen des Notverfahrens für das Asylmanagement beschließen können, Anträge auf internationalen Schutz im Hinblick auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die nach einem unerlaubten Grenzübertritt in der Nähe der Außengrenze zu dem Drittland, das Migranten instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben, nur an bestimmten Registrierungsstellen zu registrieren, die zu diesem Zweck benannt wurden und sich in der Nähe der Grenze befinden, und eine wirksame Möglichkeit, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, nur an bestimmten, für diese Zwecke benannten Stellen vorzusehen, die leicht zugänglich sein sollten. Im Einklang mit Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 muss ein effektiver und echter Zugang zum Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes gewährleistet sein. In diesem Sinne sollte der betroffene Mitgliedstaat sicherstellen, dass zu diesem Zweck ausreichende Registrierungsstellen, zu denen auch Grenzübergangsstellen gehören können, benannt werden und geöffnet sind. Die Antragsteller sollten ordnungsgemäß darüber informiert werden, wo ihr Antrag registriert wird und gestellt werden kann.
- (6) Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten ist es von wesentlicher Bedeutung, die Einreise von Personen zu verhindern, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, und gleichzeitig den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten. Um sicherzustellen, dass der Mitgliedstaat, der mit solch einer Situation konfrontiert ist, über die erforderliche Flexibilität verfügt, und um zu vermeiden, dass ein feindseliges Drittland bestimmte Nationalitäten oder bestimmte Kategorien von

¹⁹ ABl. C vom , S..

²⁰ ABl. C vom , S..

Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gezielt instrumentalisiert, sollte es dem betroffenen Mitgliedstaat mithilfe des in dieser Verordnung festgelegten Notverfahrens für das Migrations- und Asylmanagement möglich sein, im Rahmen eines Verfahrens an der Grenze gemäß Artikel 41 der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] eine Entscheidung über die Zulässigkeit und Begründetheit aller Anträge von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen auf internationalen Schutz zu treffen, die nach einem unerlaubten Grenzübertritt in der Nähe der Grenze zu dem Drittland aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben. Die in der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] festgelegten Grundsätze und Garantien müssen eingehalten werden.

- (7) Bei der Anwendung des Notverfahrens für das Asylmanagement sollten die zuständigen Behörden vorrangig das Kindeswohl und die Garantien für Antragsteller mit gesundheitlichen Beschwerden berücksichtigen. Aus diesem Grund sollte der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat gemäß Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe c der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] Fälle vom Notverfahren für das Asylmanagement ausschließen, in denen medizinische Gründe für die Nichtanwendung des Verfahrens an der Grenze vorliegen. Dies sollte auch dann gelten, wenn die gesundheitlichen Probleme während der Prüfung des Antrags zutage treten. Zudem sollte der betroffene Mitgliedstaat Anträge, die wahrscheinlich begründet sind, oder Anträge von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen sowie von unbegleiteten Minderjährigen vorrangig prüfen. Stellt sich beim Screening im Rahmen der Verordnung (EU) XXX/XXX [Screening-Verordnung]²¹ oder bei der Prüfung des Antrags heraus, dass ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt und im Rahmen des Verfahrens an der Grenze keine angemessene Unterstützung gemäß Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe b der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] gewährt werden kann, sollte der betroffene Mitgliedstaat das Notverfahren für das Asylmanagement an der Grenze nicht anwenden bzw. nicht mehr anwenden.
- (8) Gemäß Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe d der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] kann ein Antragsteller in Haft genommen werden, um im Rahmen eines Verfahrens über sein Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden. Artikel 8 Absatz 2 der genannten Richtlinie sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten einen Antragsteller nur dann in Haft nehmen dürfen, wenn sich weniger einschneidende alternative Maßnahmen – wie Beschränkungen der Bewegungsfreiheit nach Artikel 7 – nicht wirksam anwenden lassen. Die in der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] festgelegten Vorschriften und Garantien für die Inhaftnahme, insbesondere in Bezug auf unbegleitete Minderjährige sowie Minderjährige und ihre Familien, sollten eingehalten werden. Alternativen zur Inhaftnahme, wie Beschränkungen der Bewegungsfreiheit nach Artikel 7 der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen], können im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten ebenso wirksam sein wie die Inhaftnahme und sollten daher von den Behörden in Erwägung gezogen werden, insbesondere bei Minderjährigen. Wenn eine Inhaftnahme erfolgt und die Garantien und Bedingungen für die Inhaftnahme an der Grenze nicht erfüllt sind oder nicht erfüllt werden können, sollte das Notverfahren für

²¹

ABl. C vom , S. .

das Asylmanagement gemäß Artikel 41 Absatz 9 Buchstabe d der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] nicht oder nicht mehr angewandt werden.

- (9) Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten sollte der betroffene Mitgliedstaat die Möglichkeit haben, Anträge auf internationalen Schutz innerhalb einer verlängerten Frist von vier Wochen zu registrieren. Überdies sollte es möglich sein, Anträge auf internationalen Schutz an der Grenze innerhalb einer Frist von höchstens 16 Wochen zu prüfen. Wird die Entscheidung über den Antrag, einschließlich der Entscheidung über einen möglichen Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung, die keine automatische aufschiebende Wirkung haben sollte, nicht innerhalb dieser 16 Wochen getroffen, so sollte die Einreise in das Hoheitsgebiet gewährt werden, es sei denn, die Person unterliegt dem Rückkehrverfahren. Diese Verfahrensfristen sollen dem betroffenen Mitgliedstaat bei der Bewältigung der Situation der Instrumentalisierung von Migranten helfen. In einer solchen Situation muss der betroffene Mitgliedstaat seine Ressourcen anders nutzen, und zwar für das Management der Drittstaatsangehörigen, die an seinen Grenzen ankommen oder sich bereits in seinem Hoheitsgebiet aufhalten. Der betroffene Mitgliedstaat benötigt in solchen Situationen daher möglicherweise Zeit, um seine Ressourcen umzuorganisieren und seine Kapazitäten zu erhöhen, wobei er auch von den Agenturen der EU unterstützt werden kann. Darüber hinaus wird die Zahl der Antragsteller im Rahmen des Verfahrens an der Grenze höher sein als unter normalen Umständen, weshalb der mit einer Situation der Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat möglicherweise mehr Zeit für die Entscheidungsfindung benötigt, ohne die Einreise in das Hoheitsgebiet zu gestatten. Jedoch sollte der betroffene Mitgliedstaat bei der Registrierung begründeten Anträgen sowie Anträgen von unbegleiteten Minderjährigen und Minderjährigen und ihren Familienangehörigen Vorrang einräumen.
- (10) Jede Art von Gewalttätigkeit an der Grenze muss unbedingt vermieden werden, nicht nur um die territoriale Unversehrtheit und Sicherheit des mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats zu schützen, sondern auch um die Sicherheit der Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, einschließlich der Familien und Kinder, zu gewährleisten, die auf ihre Chance warten, friedlich Asyl in der Union zu beantragen. Wenn es an den Außengrenzen des betroffenen Mitgliedstaats zu gewalttätigem Verhalten kommt, unter anderem im Zusammenhang mit Versuchen von Drittstaatsangehörigen, unter Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt massenhaft die Grenze zu überqueren, so sollte der betroffene Mitgliedstaat in der Lage sein, im Einklang mit seinen nationalen Rechtsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Sicherheit, Recht und Ordnung zu wahren und die wirksame Anwendung dieser Verordnung sicherzustellen.
- (11) Wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Instrumentalisierung mit einem Zustrom von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an der Grenze konfrontiert ist, so ist es dem Mitgliedstaat in der Praxis unter Umständen nicht möglich, die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen sicherzustellen, die normalerweise erforderlich sind, da seine Kapazitäten überlastet sein könnten. Aus diesem Grund sollte der betroffene Mitgliedstaat im Falle einer Instrumentalisierung in anderen als den in Artikel 17 Absatz 9 der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] genannten Fällen Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen festlegen können, die von den in der genannten Richtlinie vorgesehenen Modalitäten abweichen, und Drittstaatsangehörigen und

Staatenlosen unter uneingeschränkter Achtung des Rechts auf Menschenwürde provisorische Unterkünfte zur Verfügung stellen, die den jahreszeitlichen Witterungsbedingungen angepasst sein sollten, und ihre Grundbedürfnisse decken, insbesondere durch die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Wasser, Kleidung, angemessener medizinischer Versorgung und Hilfe für schutzbedürftige Personen. Unbeschadet der diesbezüglichen Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten durch diese Verordnung auferlegt werden, sollten die Mitgliedstaaten auch den Zugang zu humanitärer Hilfe gewährleisten und die Bereitstellung humanitärer Hilfe durch humanitäre Organisationen im Einklang mit den bestehenden Bedürfnissen der betroffenen Personen ermöglichen.

- (12) Um das Notverfahren für das Asylmanagement an den Außengrenzen zu ergänzen und vollständige Kohärenz mit diesem Verfahren zu gewährleisten, sollte den zuständigen Behörden des mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaats die erforderliche Flexibilität eingeräumt werden, um nach Anwendung des Notverfahrens für das Asylmanagement Rückkehrverfahren durchzuführen. Aus diesem Grund sollte es dem betroffenen Mitgliedstaat im Falle einer Instrumentalisierung gestattet sein, in Bezug auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, deren Antrag auf internationalen Schutz im Rahmen des Notverfahrens für das Asylmanagement nach dieser Verordnung abgelehnt wurde, von der Anwendung der Richtlinie XXX/XXX [*Neufassung der Rückführungsrichtlinie*]²² abzuweichen. Wird ein Folgeantrag lediglich gestellt, um die Rückkehr zu verzögern oder zu behindern, können die Mitgliedstaaten die Vorschriften der Artikel 42 und 43 der Verordnung (EU) XXX/XXX [*Asylverfahrensverordnung*] anwenden. Die Vorschriften dieser Verordnung lassen die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten unberührt, gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie XXX/XXX [*Neufassung der Rückführungsrichtlinie*] in Bezug auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die beim irregulären Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftweg aufgegriffen werden und die nicht anschließend die Genehmigung oder das Recht erhalten haben, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten, von der Anwendung der genannten Richtlinie abzuweichen.
- (13) Bei Anwendung der Ausnahme von der Anwendung der Richtlinie XXX/XXX [*Neufassung der Rückführungsrichtlinie*] sollte der betroffene Mitgliedstaat die uneingeschränkte Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und seiner internationalen Verpflichtungen sicherstellen. Dazu gehören die uneingeschränkte Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und die gebührende Berücksichtigung des Kindeswohls, der familiären Bindungen und des Gesundheitszustands des betroffenen Drittstaatsangehörigen, wie ansonsten für Ausnahmeregelungen in der Rückführungsrichtlinie vorgesehen. Der Mitgliedstaat muss auch sicherstellen, dass die Behandlung und das Maß an Schutz im Zusammenhang mit Beschränkungen der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, dem Aufschub der Abschiebung, medizinischer Notversorgung und der Berücksichtigung der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sowie die Haftbedingungen nicht weniger günstig sind als in der Richtlinie XXX/XXX [*Neufassung der Rückführungsrichtlinie*] festgelegt.

²²

ABl. C vom , S. .

- (14) Wendet ein Mitgliedstaat eine oder mehrere der in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen an, so sollte er die betroffenen Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen davon in Kenntnis setzen. Insbesondere sollte der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat Drittstaatsangehörige oder Staatenlose in einer Sprache, die diese verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie sie verstehen, über die angewandten Ausnahmeregelungen, die für die Registrierung und die Einreichung von Anträgen auf internationalen Schutz zugänglichen Stellen und insbesondere den Ort der nächstgelegenen Stelle für die Registrierung und Einreichung von Anträgen, über die Möglichkeit, gegen die Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen, und über die Dauer der Maßnahmen unterrichten.
- (15) Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten sollte der Mitgliedstaat, der mit einer solchen Situation konfrontiert ist, die Möglichkeit haben, Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen von anderen Mitgliedstaaten zu beantragen, die seinem Bedarf zur Bewältigung der Instrumentalisierungssituation am besten entsprechen. Die Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen können alle Formen annehmen, um die Situation der Instrumentalisierung anzugehen, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, Unterstützung der Rückkehr und Unterstützung im Bereich der externen Dimension der Krise sowie Maßnahmen zur Reaktion auf Instrumentalisierungssituationen durch Zusammenarbeit mit Drittländern oder Kontaktaufnahme mit Drittländern, deren Staatsangehörige instrumentalisiert werden.
- (16) Die übrigen Mitgliedstaaten, die selbst nicht von einer Instrumentalisierung betroffen sind, sollten aufgefordert werden, im Wege von Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen entsprechend dem festgestellten Bedarf einen Beitrag zugunsten des mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats zu leisten. Die Kommission sollte diese Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen so bald wie möglich nach Eingang des Ersuchens des mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats koordinieren.
- (17) Der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat kann die EUAA, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache oder Europol um Unterstützung im Rahmen ihres jeweiligen Mandats ersuchen. Gegebenenfalls kann die EUAA auf eigene Initiative gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung XXX/XXX [EUAA-Verordnung] Unterstützung anbieten, während die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat im Einklang mit den Artikeln 48, 50, 52 und 53 der Verordnung (EU) 2019/1896 Unterstützung im Bereich der Rückkehr und Europol im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/794 Unterstützung anbieten kann.
- (18) Beantragt der betroffene Mitgliedstaat die Anwendung der einschlägigen Ausnahmeregelungen nach dieser Verordnung, sollte die Kommission unter Berücksichtigung, ob der Europäische Rat festgestellt hat, dass die Union oder einer oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten mit einer Situation der Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert sind, gegebenenfalls einen Vorschlag zur Ermächtigung des betreffenden Mitgliedstaates, die Ausnahmeregelungen nach dieser Verordnung anzuwenden, vorlegen. Um ein hohes Maß an politischer Kontrolle und Unterstützung zu gewährleisten und die Solidarität der Union gegenüber dem mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaat stärker zum Ausdruck zu bringen, sollten dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Daher sollte der Durchführungsbeschluss, mit dem die Mitgliedstaaten zur

Anwendung von Ausnahmeregelungen ermächtigt werden, vom Rat angenommen werden.

- (19) Der Durchführungsbeschluss des Rates sollte eine Genehmigung der spezifischen Ausnahmeregelungen, die der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat anwenden könnte, sowie deren Anwendungsbeginn und Dauer beinhalten.
- (20) Um den betroffenen Mitgliedstaat bei der Bereitstellung der erforderlichen Hilfe für Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, unter anderem durch die Förderung von Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr oder durch die Wahrnehmung ihrer humanitären Aufgaben, sollten die Agenturen der Vereinten Nationen und andere einschlägige Partnerorganisationen, insbesondere die Internationale Organisation für Migration und die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, unter den in der Richtlinie (EU) XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] und der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] festgelegten Bedingungen effektiven Zugang zur Grenze haben. Gemäß der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] sollte dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge der Zugang zu Antragstellern, auch zu denen an der Grenze, gewährt werden. Zu diesem Zweck sollte der betroffene Mitgliedstaat eng mit den Agenturen der Vereinten Nationen und einschlägigen Partnerorganisationen zusammenarbeiten.
- (21) [Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.]

ODER

[Nach Artikel 3 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchte.]

- (22) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV 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 —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Gegenstand

Diese Verordnung enthält spezifische Vorschriften, die von den Bestimmungen der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung], der Richtlinie (EU) XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] und der Richtlinie (EU) XXX/XXX [Neufassung der Rückführungsrichtlinie] abweichen und von einem Mitgliedstaat im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten im Sinne von [Artikel 2 Nummer 27] des Schengener Grenzkodexes angewandt werden können, wenn dies zur Reaktion auf eine solche Situation erforderlich ist. Sie enthält ferner spezifische Vorschriften für Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen, die in einer solchen Situation ergriffen werden können.

KAPITEL II

Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten

Artikel 2

Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten

- (1) Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten gemäß Artikel 1 kann der Mitgliedstaat, der aufgrund einer solchen Situation an seiner Außengrenze mit einem Zustrom von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen konfrontiert ist, in Bezug auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die in der Nähe der Außengrenze zu dem Drittstaat, der Migranten in Verbindung mit einem unerlaubten Grenzübertritt instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden werden oder die sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben, nach dem Verfahren des Artikels 6 eine oder mehrere der folgenden Ausnahmeregelungen anwenden:
- Er registriert abweichend von Artikel 27 der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] Anträge auf internationalen Schutz, die innerhalb des Zeitraums, in dem dieser Buchstabe angewendet wird, gestellt werden, spätestens vier Wochen nach Antragstellung.

Bei der Anwendung dieser Ausnahmeregelung registriert der betroffene Mitgliedstaat vorrangig Anträge, die wahrscheinlich begründet sind, sowie

Anträge von unbegleiteten Minderjährigen und von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen.

- b) Er entscheidet abweichend von Artikel 41 Absatz 2 Buchstaben a und b und Artikel 41 Absatz 5 der Verordnung (EU) XXX/XXX [geänderte Asylverfahrensverordnung] an seinen Grenzen oder in seinen Transitzonen über die Zulässigkeit und Begründetheit aller innerhalb des Zeitraums, in dem dieser Buchstabe angewendet wird, registrierten Anträge.

Bei der Anwendung dieser Ausnahmeregelung prüft der betroffene Mitgliedstaat vorrangig Anträge auf internationalen Schutz, die wahrscheinlich begründet sind, sowie Anträge von unbegleiteten Minderjährigen und von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen.

- c) Abweichend von Artikel 41 Absatz 11 der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] beträgt die Höchstdauer des Notverfahrens für das Asylmanagement für die Prüfung von Anträgen, die innerhalb des Zeitraums, in dem dieser Buchstabe angewendet wird, registriert wurden, 16 Wochen. Nach Ablauf dieser Frist wird dem Antragsteller, sofern er nicht dem Rückkehrverfahren nach Artikel 4 unterliegt, gestattet, für den Abschluss des Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einzureisen.

- (2) Bei der Anwendung dieses Artikels gelten die Grundsätze und Garantien der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung].

Artikel 3

Im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen

Abweichend von der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] und im Einklang mit dem Verfahren des Artikels 6 kann der Mitgliedstaat, der infolge einer Instrumentalisierung von Migranten mit einem Zustrom von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an seiner Außengrenze konfrontiert ist, vorübergehend für die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen andere als die in den Artikeln 16 und 17 der genannten Richtlinie vorgesehenen Modalitäten in Bezug auf Antragsteller festlegen, die in der Nähe der Grenze zu dem Drittstaat, der Migranten in Verbindung mit einem unerlaubten Grenzübertritt instrumentalisiert, aufgegriffen oder aufgefunden wurden oder die sich an Grenzübergangsstellen gemeldet haben und die den Maßnahmen nach Artikel 2 der vorliegenden Verordnung unterliegen, sofern er unter uneingeschränkter Achtung der Menschenwürde die Grundbedürfnisse der Antragsteller deckt und insbesondere Nahrungsmittel, Wasser, Kleidung, angemessene medizinische Versorgung und provisorische, an die jahreszeitlichen Witterungsbedingungen angepasste Unterkünfte bereitstellt.

Artikel 4

Notverfahren für das Rückkehrmanagement im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten

Im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten kann der Mitgliedstaat, der infolge einer Instrumentalisierung von Migranten mit einem Zustrom von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an seiner Außengrenze konfrontiert ist, im Einklang mit dem Verfahren des Artikels 6 in Bezug auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen und deren Anträge im Rahmen des Notverfahrens für das Asylmanagement an der Grenze gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c abgelehnt wurden und die kein Recht auf Verbleib haben und denen der Verbleib nicht gestattet wird, beschließen, Artikel 41a der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] und die Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Rückführungsrichtlinie] nicht anzuwenden. Macht der betroffene Mitgliedstaat von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch, so

- a) achtet er den Grundsatz der Nichtzurückweisung und berücksichtigt gebührend das Wohl des Kindes, die familiären Bindungen und den Gesundheitszustand der betreffenden Drittstaatsangehörigen gemäß Artikel 5 der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Rückführungsrichtlinie];
- b) stellt er sicher, dass diese Personen keine weniger günstige Behandlung erfahren und ihnen kein geringeres Maß an Schutz gewährt wird als in Artikel 10 Absätze 4 und 5 (Beschränkung der Anwendung von Zwangsmaßnahmen), Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a (Aufschub der Abschiebung), Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben b und d [Gewährung medizinischer Notversorgung und Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen] und Artikel 19 und 20 [Haftbedingungen sowie Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien] der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Rückführungsrichtlinie] vorgesehen.

Artikel 5

Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen

- (1) Ist ein Mitgliedstaat mit einer Situation der Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert, so kann er andere Mitgliedstaaten zur Bewältigung dieser Situation um Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen ersuchen. Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen zugunsten eines mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierten Mitgliedstaats können folgende Arten von Beiträgen umfassen:
 - a) Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Rückkehr;
 - b) operative Unterstützung in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Rückkehr;
 - c) Maßnahmen zur Reaktion auf eine Instrumentalisierung, einschließlich spezifischer Maßnahmen zur Unterstützung der Rückkehr im Wege der Zusammenarbeit mit Drittstaaten oder durch Kontaktaufnahme mit Drittstaaten, deren Staatsangehörige instrumentalisiert werden, oder
 - d) jede andere Maßnahme, die als angemessen erachtet wird, um der Instrumentalisierung zu begegnen und den betroffenen Mitgliedstaat zu unterstützen.

- (2) Der mit einer Instrumentalisierung konfrontierte Mitgliedstaat übermittelt der Kommission ein Ersuchen um Unterstützungs- und Solidaritätsbeiträge anderer Mitgliedstaaten, in dem er die beantragten Solidaritätsmaßnahmen präzisiert.
- (3) Unbeschadet der Solidaritätsbestimmungen der Verordnung (EU) XXX/XXX [*Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt*] fordert die Kommission andere Mitgliedstaaten so bald wie möglich nach Eingang des Ersuchens um Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen gemäß Absatz 2 auf, die Unterstützungs- und Solidaritätsbeiträge gemäß Absatz 1 zu leisten, die den Bedürfnissen des mit der betreffenden Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats Rechnung tragen. Die Kommission koordiniert die in diesem Artikel genannten Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen.
- (4) Ein Mitgliedstaat, der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontiert ist, kann die Asylagentur der Europäischen Union, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache oder Europol um Unterstützung im Rahmen ihres jeweiligen Mandats ersuchen. Gegebenenfalls kann die Asylagentur der Europäischen Union auf eigene Initiative gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung XXX/XXX [*Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union*] Unterstützung anbieten. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache kann dem betroffenen Mitgliedstaat im Einklang mit den Artikeln 48, 50, 52 und 53 der Verordnung (EU) 2019/1896 Unterstützung im Bereich der Rückkehr anbieten. Europol kann im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/794 Unterstützung bei der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung anbieten.

Artikel 6

Besondere Garantien

- (1) Wendet der betroffene Mitgliedstaat die Ausnahmeregelungen nach den Artikeln 2, 3 und 4 an, so unterrichtet er die betreffenden Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen ordnungsgemäß in einer Sprache, die diese verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie sie verstehen, über die angewandten Maßnahmen, über den Ort der Registrierungsstellen, einschließlich der Grenzübergangsstellen, die für die Registrierung und die Einreichung von Anträgen auf internationalen Schutz zur Verfügung stehen, sowie über die Dauer der Maßnahmen.
- (2) Der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat wendet die Artikel 2, 3 und 4 nur so lange an, wie dies unbedingt notwendig ist, um der Instrumentalisierung von Migranten zu begegnen, keinesfalls jedoch länger als in Artikel 7 Absatz 4 des Durchführungsbeschlusses des Rates vorgesehen.

KAPITEL III

Verfahrensvorschriften

Artikel 7

Genehmigungsverfahren

- (1) Ein Mitgliedstaat, der infolge einer Instrumentalisierung von Migranten mit einem Zustrom von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an seiner Außengrenze konfrontiert ist, kann um die Genehmigung der Anwendung der in den Artikeln 2, 3 und 4 vorgesehenen Ausnahmeregelungen ersuchen.
- (2) Hält die Kommission dies auf der Grundlage der von dem ersuchenden, mit einer Instrumentalisierung konfrontierten Mitgliedstaats vorgelegten Informationen für angemessen, so legt sie unverzüglich einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates nach Absatz 3 vor.
- (3) Der Rat prüft diesen Vorschlag vordringlich und erlässt einen Durchführungsbeschluss zur Ermächtigung des betreffenden Mitgliedstaats, die spezifischen Ausnahmeregelungen nach den Artikeln 2, 3 und 4 anzuwenden.
- (4) In dem Durchführungsbeschluss des Rates nach Absatz 3 werden der Tag, ab dem die Regelungen nach den Artikeln 2, 3 und 4 angewendet werden dürfen, sowie der Zeitraum für ihre Anwendung, der zunächst sechs Monate nicht überschreiten darf, festgelegt.
- (5) Die Kommission überwacht und überprüft die Situation, in der Migranten instrumentalisiert werden, fortlaufend. Wenn die Kommission es für angemessen hält, kann sie die Aufhebung des in Absatz 3 genannten Durchführungsbeschlusses des Rates oder die Annahme eines neuen Durchführungsbeschlusses des Rates zur Verlängerung der Anwendung der in den Artikeln 2, 3 und 4 genannten spezifischen Ausnahmeregelungen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten vorschlagen. Der betroffene Mitgliedstaat übermittelt der Kommission die für diese Überprüfung und für den Vorschlag zur Aufhebung oder Verlängerung des Beschlusses erforderlichen spezifischen sowie alle sonstigen Informationen, die die Kommission gegebenenfalls anfordern kann.

Artikel 8

Zusammenarbeit und Bewertung

- (1) Die Kommission, die einschlägigen Organe und Agenturen der Europäischen Union und der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat arbeiten eng zusammen und unterrichten einander regelmäßig über die Umsetzung der Ausnahmeregelungen und Maßnahmen nach Artikel 7. Der betroffene Mitgliedstaat meldet weiterhin alle für die Durchführung dieser Verordnung

relevanten Daten, einschließlich Statistiken, über das EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration.

- (2) Der mit einer Instrumentalisierung von Migranten konfrontierte Mitgliedstaat stellt eine enge Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und einschlägigen Partnerorganisationen sicher, um die Modalitäten für die Unterstützung von in der Instrumentalisierungssituation befindlichen Antragstellern im Einklang mit den Bestimmungen dieses Kapitels sowie der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylverfahrensverordnung] und der Richtlinie XXX/XXX [Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen] festzulegen.

KAPITEL IV

Schlussbestimmungen

Artikel 9

Inkrafttreten

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

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

Geschehen zu Straßburg am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Die Präsidentin

Im Namen des Rates
Der Präsident