



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Plenarsitzungsdokument

A7-0215/2013

10.6.2013

BERICHT

über den Entwurf einer Verordnung des Rates zur Einführung eines
Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-
Besitzstands
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(CNS))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Carlos Coelho

Erklärung der benutzten Zeichen

- * Verfahren der Konsultation
- *** Verfahren der Zustimmung
- ***I Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (erste Lesung)
- ***II Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (zweite Lesung)
- ***III Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (dritte Lesung)

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der im Rahmen des Entwurfs eines Rechtsakts vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

Änderungsanträge zu einem Entwurf eines Gesetzgebungsakts

In den Änderungsanträgen des Parlaments werden die Änderungen am Entwurf eines Gesetzgebungsakts durch ***Fett- und Kursivdruck*** gekennzeichnet. Wenn Textteile *mager und kursiv* gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen, dass für diese Teile des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise wenn Textteile in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrektorempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

Der Kopftext zu dem gesamten Änderungsantrag zu einem bestehenden Rechtsakt, der durch den Entwurf eines Gesetzgebungsakts geändert werden soll, umfasst auch eine dritte und eine vierte Zeile, in der der bestehende Rechtsakt bzw. die von der Änderung betroffene Bestimmung des bestehenden Rechtsakts angegeben werden. Textteile, die aus einer Bestimmung eines bestehenden Rechtsakts übernommen sind, die das Parlament ändern will, obwohl sie im Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht geändert ist, werden durch **Fettdruck** gekennzeichnet. Streichungen in solchen Textteilen werden wie folgt gekennzeichnet: [...].

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	5
ANLAGE	6
BEGRÜNDUNG.....	7
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	11

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands

(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(CNS))

(Besonderes Gesetzgebungsverfahren –Konsultation)

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Entwurfs des Rates (10273/2013),
 - gestützt auf Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
 - in Kenntnis des vom Rat eingegangenen Ersuchens um Stellungnahme (C7-0160/2013),
 - in Kenntnis der im Schreiben des Vertreters des Rates vom 30. Mai 2013 zum Ausdruck gebrachten Verpflichtung zur Annahme des Gesetzgebungsaktes in der dem Parlament übermittelten Form,
 - gestützt auf Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A7-0215/2013),
1. billigt den Entwurf des Rates;
 2. billigt die dieser Entschließung beigefügte gemeinsame Erklärung des Parlaments, des Rates und der Kommission;
 3. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

ANLAGE

Entwurf einer Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission begrüßen die Annahme der Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung gemeinsamer Regeln für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen und die Annahme der Verordnung zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands. Sie glauben, dass mit diesen neuen Mechanismen der Forderung des Europäischen Rates in geeigneter Weise Rechnung getragen wird, der in seinen Schlussfolgerungen vom 24. Juni 2011 erklärt hatte, dass die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten im Schengen-Raum gestärkt und ein wirksames und zuverlässiges Evaluierungs- und Überwachungssystem geschaffen werden müssten, um die Durchsetzung der gemeinsamen Vorschriften und die Stärkung, Anpassung und Ausweitung der Kriterien auf der Grundlage des Besitzstands der EU sicherzustellen, wobei er erneut darauf hingewiesen hatte, dass die Außengrenzen Europas auf der Grundlage gemeinsamer Verantwortung, Solidarität und stärkerer Zusammenarbeit in der Praxis wirksam und einheitlich geschützt werden müssten.

Sie geben an, dass diese Änderung des Schengener Grenzkodex' die Koordinierung und Zusammenarbeit auf Unionsebene einerseits durch die Festlegung von Kriterien für jegliche Art der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten sowie andererseits durch die Schaffung eines EU-basierten Mechanismus zur Reaktion auf wirklich kritische Situationen, in denen die Funktionsweise des Raumes insgesamt ohne interne Grenzkontrollen bedroht ist, verbessern wird.

Sie betonen, dass es sich bei diesem neuen Evaluierungssystem um einen EU-gestützten Mechanismus handelt, der sich auf alle Aspekte des Schengen-Besitzstands erstrecken und Experten der Mitgliedstaaten, der Kommission und der einschlägigen EU-Stellen einbeziehen wird.

Sie gehen davon aus, dass zu etwaigen künftigen Vorschlägen der Kommission zur Änderung dieses Evaluierungssystems das Europäische Parlament gehört wird, so dass seinem Standpunkt vor der Annahme eines endgültigen Textes möglichst umfassend Rechnung getragen werden kann.

BEGRÜNDUNG

Hintergrund

Der Text, der als Grundlage für die Anhörung des Parlaments dient, ist das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen den drei Institutionen, die nach einem langwierigen Verhandlungsprozess erzielt wurde.

Im März 2009 unternahm die Kommission mit der Vorlage zweier Vorschläge (einen für den vorherigen ersten Pfeiler und den anderen für den vorherigen dritten Pfeiler) einen ersten Versuch, um auf die Schwächen und Lücken zu reagieren, die der derzeitige Evaluierungsmechanismus zeigte, der rein zwischenstaatlicher Natur ist und gemäß dem **Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses „Schengener Durchführungsübereinkommen“** (Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def) geschaffen wurde, mit dem Ziel, diesen Evaluierungsmechanismus zu ersetzen. Im Oktober 2009 lehnte das Europäische Parlament die beiden Vorschläge ab und forderte die Kommission auf, sie zurückzuziehen und neue, erheblich verbesserte Vorschläge vorzulegen, die nach dem Verfahren der Mitentscheidung verabschiedet werden und dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Rechnung tragen. Im November 2010 wurde ein neuer Vorschlag auf Grundlage des Artikels 77 Absatz 2 Buchstabe e des AEUV vorgelegt, der auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) zurückgreift. Während das Parlament für diesen Vorschlag stimmte, entschied der Rat seinerseits auf der Ratstagung Justiz und Inneres vom 7. und 8. Juni 2012, die Rechtsgrundlage zu ändern und Artikel 70 AEUV heranzuziehen. Das Argument war, dass dieser Artikel in den Vertrag aufgenommen worden war, um die Vereinbarungen über gegenseitige Evaluierungen anzunehmen. Durch diesen Beschluss entstand ein interinstitutioneller Konflikt bisher ungekannten Ausmaßes, der erst nach intensiven Verhandlungen gelöst werden konnte.

Standpunkt des Berichterstatters

Der Berichterstatter begrüßt die erzielte Vereinbarung und empfiehlt, diesen Text anzunehmen. Diese Vereinbarung entspricht zwar nicht exakt den Vorstellungen des Europäischen Parlaments, bietet jedoch Lösungen für die meisten seiner Besorgnisse und stellt einen wesentlichen Fortschritt hinsichtlich der derzeitigen Schengenregeln dar, womit es die Wahrung des Schengensystems stärkt. Zudem stärkt sie das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Freizügigkeit im Schengenraum und sieht gleichzeitig explizit die Möglichkeit vor, festzustellen, ob unerlaubte Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, nämlich durch die Möglichkeit, Ortsbesichtigungen ohne Vorankündigung durchführen zu können.

Ein Mechanismus mit europäischem Charakter

Der Evaluierungsmechanismus wird nicht mehr rein zwischenstaatlicher Natur sein, sondern einen europäischen Charakter erhalten. Die Kommission nimmt nicht mehr nur eine Beobachterrolle ein, sondern erhält die Zuständigkeit für die allgemeine Koordinierung im Rahmen des Evaluierungsverfahrens und der Folgemaßnahmen. Sie wird für die Mehrheit der Entscheidungen im Rahmen des Evaluierungsverfahrens in Bezug auf die jährlichen und

mehrfährigen Programme, auf die Vorbereitung und Durchföhrung von Ortsterminen und die Ausarbeitung von Evaluierungsberichten und Empfehlungen verantwortlich sein. Es wird der Kommission obliegen, den Bericht nach der Evaluierung anzunehmen und Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen zur Bekämpfung der aufgezeigten Mängel vorzuschlagen, die im Anschluss vom Rat angenommen werden müssen. An den Ortsterminen werden stets zwei Vertreter der Kommission teilnehmen, wobei einer von ihnen gemeinsam mit einem Experten der Mitgliedstaaten die Leitung des Ortstermins übernimmt. Die Zahl der Experten der Mitgliedstaaten, die an den Evaluierungsbesuchen vor Ort teilnehmen, darf bei angekündigten Ortsterminen insgesamt nicht höher als acht und bei nicht angekündigten Ortsterminen nicht höher als sechs sein. Außerdem nehmen verschiedene Agenturen und EU-Institutionen teil.

Ein wirksamerer und strengerer Mechanismus

Im Gegensatz zu dem derzeitigen System, das rechtlich nicht bindend ist und in dessen Rahmen eine bloße gegenseitige Evaluierung stattfindet, verfügt das neue System über wirksamere Mechanismen mit abschrecken derer Wirkung. Es werden eine präzisere Evaluierung des Grads der Einhaltung der Schengenregeln und unverzügliche Korrekturmaßnahmen ermöglicht, sodass nicht erst der Eindruck entsteht, Defizite blieben ungestraft. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, auftretende Probleme zu lösen. Außerdem wird die Möglichkeit aufgenommen, an den Binnengrenzen Ortstermine ohne Vorankündigung durchzuführen, was zum Schutz einer der größten Errungenschaften der europäischen Integration beiträgt, nämlich der Freizügigkeit der Bürgerinnen und Bürger in einem Raum ohne Binnengrenzen. Zwar gibt es derzeit keine formalen Regeln für die Vorgehensweise, wenn bei einer Evaluierung Mängel entdeckt wurden, jedoch ist eine der wichtigen Neuerungen des neuen Systems die Aufnahme von strengen Bestimmungen für die Begleitmaßnahmen bei der Beseitigung dieser Mängel. Die Mitgliedstaaten, die Empfehlungen für Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel erhalten, müssen innerhalb von drei Monaten (oder eines Monats, wenn festgestellt wird, dass der Mitgliedstaat seine Pflichten grob verletzt) einen Aktionsplan für die Mängelbeseitigung ausarbeiten. Dieser Aktionsplan muss bewertet, in enger Zusammenarbeit begleitet und es müssen erforderlichenfalls neue Ortstermine durchgeführt werden, um festzustellen, ob der Aktionsplan korrekt umgesetzt wurde. Ebenso wurden zusätzliche Begleitmaßnahmen im Rahmen der Überprüfung des Schengener Grenzkodexes vorgesehen, die die Genehmigung von Empfehlungen bestimmter Maßnahmen enthalten können, wie beispielsweise die Entsendung von Europäischen Grenzschutzteams vor Ort, die Vorlage von strategischen Plänen, die von Frontex zu bewerten sind, oder als letzte Maßnahme und in schwerwiegenden Fällen die befristete Schließung einer bestimmten Grenzübergangsstelle.

Dieser neue Mechanismus setzt ebenso der derzeitigen Praxis ein Ende, mit zweierlei Maß zu messen. Die Beitrittskandidaten und Schengenmitglieder werden ab jetzt auf dieselbe Weise und nach denselben Regeln evaluiert. Der Schengen-Besitzstand ist nicht nur zum Zeitpunkt des Beitritts zum Schengener Abkommen strikt einzuhalten, sondern auch nach dem Beitritt.

Demokratische Kontrolle des Mechanismus

Der Kommission kommt in dem neuen Evaluierungsmechanismus eine wichtige Rolle zu und somit unterliegt die Umsetzung dieses neuen Mechanismus der politischen Kontrolle durch das Europäische Parlament.

Das Parlament wird im Laufe des Prozesses stets informiert und hat Zugang zu allen relevanten Dokumenten, zu denen die Risiko-Analyse von Frontex, das mehrjährige und jährliche Evaluierungsprogramm, die Evaluierungsberichte, die Empfehlungen über Korrekturmaßnahmen und die Aktionspläne zur Beseitigung der aufgezeigten Mängel gehören. Es hat außerdem Zugang zu den spezifischen Antworten der Mitgliedstaaten in den Fragebögen. Somit wurde ein enormer Fortschritt erzielt, was die Transparenz und das Informationsrecht des Europäischen Parlaments betrifft, das bis zu diesem Zeitpunkt keinen Zugang zu Dokumenten im Rahmen der Schengenevaluierungen hatte.

Schließlich setzte das Parlament seine Beteiligung sowohl am derzeitigen Verfahren als auch in Bezug auf zukünftige Initiativen in diesem Bereich durch. Dieser Mechanismus muss zwar noch auf Grundlage des Artikels 70 des Vertrags, in dem die Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozess nicht vorgesehen ist, angenommen werden, diese Verordnung wurde de facto jedoch als Mitentscheidungstext ausgehandelt und enthält die meisten Änderungen, die vom Europäischen Parlament in seinem Bericht (A7-0226/2012) vorgeschlagen wurden. Der Rat bestätigte in seinem Schreiben an das Europäische Parlament zur Bestätigung der erzielten Vereinbarung seine Absicht, die Verordnung unter Einhaltung des genau vereinbarten Wortlauts anzunehmen, und bestätigte gleichermaßen seine Absicht, das Europäische Parlament anzuhören, wenn in Zukunft eine Änderung dieser Verordnung entschieden werden sollte. Diese Verpflichtung wird nicht nur in einer gemeinsamen Erklärung der drei Institutionen im Anhang der Verordnung eingegangen, sondern auch im Text der Verordnung und in der Evaluierungsklausel, die im Schengener Grenzkodex (Artikel 37a) vorgesehen ist. Dieser enthält außerdem wichtige Garantien in Bezug auf künftige Änderungen des Schengen-Evaluierungsmechanismus sowie zahlreiche Details zu der Funktionsweise des Evaluierungsmechanismus. Auf diese Weise wird aus Gründen der Rechtssicherheit und Kohärenz der Rat unter Druck gesetzt, keine Änderungen des Evaluierungsmechanismus vorzunehmen, die in Konflikt mit den Bestimmungen der Evaluierungsklausel des Schengener Grenzkodexes stehen könnten.

Ferner sei angemerkt, dass die meisten der wichtigsten Verbesserungen erzielt wurden, nachdem die Verhandlungen wieder aufgenommen worden waren, das heißt, nach der Entscheidung des Rats, die Rechtsgrundlage zu ändern, und nach dem interinstitutionellen Konflikt. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Koordinierungsrolle der Kommission, ihrer Zuständigkeit, die Evaluierungsberichte anzunehmen, der Möglichkeit, Ortstermine an den Binnengrenzen ohne Vorankündigung durchzuführen, sowie bei der Stärkung der Beteiligung des Europäischen Parlaments und den Bestimmungen in Bezug auf dessen Zugang zu Informationen und Dokumenten. Die Durchsetzung dieser Verbesserungen war allein dank der starken und geschlossenen Position des Europäischen Parlaments in diesem langwierigen Verhandlungsprozess möglich.

Schlussfolgerung

Der Berichterstatter ist der Ansicht, dass dieser neue transparentere, wirksamere und strengere Mechanismus mit europäischerem Charakter einen großen Fortschritt im Vergleich zum Status quo darstellt. Er liefert die notwendigen Instrumente, um etwaige Mängel in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung der Schengenregeln von Anfang an zu bestimmen und zu beseitigen und leistet so einen Beitrag zur Wahrung des Schengenraums als

Raum ohne Binnengrenzen und zum Schutz der Freizügigkeit der Bürgerinnen und Bürger.
Aus all diesen Gründen und aufgrund der Tatsache, dass zufriedenstellende Garantien für die
Wahrung der institutionellen Rolle des Europäischen Parlaments vereinbart wurden, empfiehlt
der Berichterstatter die Annahme dieser Vereinbarung.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	10.6.2013
Ergebnis der Schlussabstimmung	+ : 41 - : 7 0 : 2
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Clemente Mastella, Véronique Mathieu Houillon, Roberta Metsola, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Rui Tavares, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Anna Maria Corazza Bildt, Dimitrios Droutsas, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Marco Scurria, Bogusław Sonik
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 187 Abs. 2)	Phil Bennion, Johannes Cornelis van Baalen