EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

2005/0006(COD)

25.11.2005

STELLUNGNAHME

des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten

für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion
(KOM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD))

Verfasser der Stellungnahme: Karl von Wogau

PA_Leg

KURZE BEGRÜNDUNG

Der Hauptteil der Verordnung betrifft technische Fragen, die über den Zuständigkeitsbereich des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten hinausgehen. Die allgemeinen Fragen – Vermeidung neuer Trennlinien an den Grenzen der erweiterten Union und Gewährleistung der Sicherheit der Außengrenzen der Union – gehören jedoch zum Kern der europäischen Außenpolitik.

Die Grenzverwaltung ist eine prioritäre Frage, die in den mit den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterzeichneten Aktionsplänen behandelt wird. Die EU und ihre Nachbarn müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um ihre gemeinsamen Grenzen effizienter zu verwalten und auf diese Weise rechtmäßige Grenzübertritte zu erleichtern. Insbesondere die Errichtung einer lokalen Grenzverkehrsregelung ermöglicht es der Bevölkerung in Grenzgebieten, traditionelle Kontakte zu pflegen, ohne mit übertriebenen Verwaltungshürden konfrontiert zu werden[1].

Der Verfasser der Stellungnahme unterstützt das Ziel des Vorschlags, nämlich es Grenzbewohnern zu ermöglichen, ihrem täglichen Leben nachzugehen, ohne vor übertriebenen Verwaltungshürden zu stehen, da er die Förderung des grenzüberschreitenden Handels, des sozialen und kulturellen Austausches und der regionalen Zusammenarbeit für äußerst wichtig erachtet. Gleichzeitig ist er der Auffassung, dass die gemeinsame Außengrenze der Union an den Grenzen aller ihrer Mitgliedstaaten so sicher wie möglich sein sollte.

Von großer Wichtigkeit ist für ihn ferner, dass die Grenzbehörden der Mitgliedstaaten und der Nachbarländer gemeinsam gegen illegale grenzüberschreitende Tätigkeiten vorgehen. Er unterstützt daher den besonderen Schwerpunkt, den die Kommission in den ENP-Aktionsplänen auf die Grenzverwaltung gelegt hat. Er steht nachdrücklich hinter den Zielen des Haager Programms für den weiteren Ausbau einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen und möchte, dass die Möglichkeiten untersucht werden, für den Schutz der Grenzen der Union neue Technologien einzusetzen, wie eine datengestützte Registrierung und satellitengestützte Beobachtungssysteme.

[1] Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2004)0373.

ÄNDERUNGSANTRÄGE

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, folgende Änderungsanträge in seinen Bericht zu übernehmen:

Vorschlag der Kommission[1]	Abänderungen des Parlaments

Änderungsantrag 1
Erwägung 5 a (neu)

	(5a) Die Europäische Union und ihre Partner im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um wirksame Systeme zur Regelung und Kontrolle der Migration untereinander sowie zwischen ihren und Drittländern zu schaffen, um die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und sichere Migrationsprozesse zu gewährleisten. Die Aktionspläne zur Europäischen Nachbarschaftspolitik tragen insbesondere diesem Umstand Rechnung.

Begründung

Das Phänomen der Migration ist komplex und hat zahlreiche Facetten. Die Migration ist ein globales Phänomen, das nicht nur die Europäische Union als Zielregion betrifft, sondern auch konkrete Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern erfordert. Deshalb müssen die Maßnahmen, die sowohl in der EU als auch außerhalb ergriffen werden, mit der Achtung der Menschenrechte und der umfassenden Zusammenarbeit vereinbar sein, die die Partnerschaft mit der EU erfordert. Die EU sollte ihre Nachbarn in diesem Sinne soweit wie möglich unterstützen, damit die Zusammenarbeit möglichst nutzbringend ist.

[1] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Änderungsantrag 2
Erwägung 8 a (neu)

(8a) Im Rahmen der Aktionspläne zur Europäischen Nachbarschaftspolitik sollte eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen der Grenzpolizei und den Zollbehörden des Mitgliedstaates und den betreffenden Drittländern angestrebt werden, einschließlich gemeinsamer Räumlichkeiten und gemeinsamer Kontrollgänge in den Grenzbereichen.

Begründung

Die Grenzbehörden der Mitgliedstaaten und der Nachbarländer sollten zusammenarbeiten, um wirksam gegen illegale grenzüberschreitende Tätigkeiten vorzugehen.

Änderungsantrag 3
Erwägung 11

(11) Die Kommission ***sollte*** dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung ***vorlegen***, den sie erforderlichenfalls durch Legislativvorschläge ergänzt.	(11) Die Kommission ***legt*** dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung ***vor***, den sie erforderlichenfalls durch Legislativvorschläge ergänzt.

Begründung

Das Phänomen der Migration ist komplex und hat zahlreiche Facetten. Die Kommission muss die Durchführung aller Maßnahmen, die im Sinne einer besseren Regelung der Migration auf europäischer Ebene ergriffen werden, dauerhaft überwachen. Transparenz und Wirksamkeit der betreffenden Maßnahmen hängen auch maßgeblich davon ab, dass alle Institutionen in den Prozess der Prüfung und Ausarbeitung konkreter Vorschläge einbezogen werden.

Änderungsantrag 4
Artikel 1 Absatz 2

2. Diese Verordnung gestattet den Mitgliedstaaten, zur Durchführung der hiermit festgelegten Regelung für den Kleinen Grenzverkehr bilaterale Abkommen mit Nachbarländern zu schließen bzw.	2. Diese Verordnung gestattet den Mitgliedstaaten, zur Durchführung der hiermit festgelegten Regelung für den Kleinen Grenzverkehr bilaterale Abkommen mit Nachbarländern zu schließen bzw. beizubehalten. ***Als Vorbedingung erfordern***

beizubehalten.	***derartige bilaterale Abkommen die rechtsgültige und definitive Festlegung der Landaußengrenze der EU zu ihren Nachbarländern.***

Änderungsantrag 5
Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b

(b) den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und ihre Ausübung;	***entfällt***

Begründung

Eine beträchtliche Zahl jener Personen, die häufig die Grenzen überschreiten müssen, sind Grenzarbeitnehmer. Der Geltungsbereich der Verordnung sollte daher auch den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und ihre Ausübung abdecken.

Änderungsantrag 6
Artikel 3 Buchstabe b

(b) „Grenzgebiet“: eine ***in Luftlinie*** höchstens 30 km breite Zone, gerechnet ab der Grenze. Die betreffenden Staaten ***können*** präzisieren, welche lokalen Verwaltungsbezirke als ***dem*** Grenzgebiet ***zugehörig*** zu betrachten sind. Ist ein Teil eines solchen Bezirks über 30 km***, aber nicht mehr als 35 km*** von der Grenze entfernt, wird er dennoch als Teil des Grenzgebiets betrachtet;	(b) „Grenzgebiet“: eine höchstens 30 km breite Zone, gerechnet ab der Grenze. Die betreffenden Staaten präzisieren ***in ihren bilateralen Abkommen***, welche lokalen Verwaltungsbezirke als Grenzgebiet zu betrachten sind. Ist ein Teil eines solchen Bezirks über 30 km von der Grenze entfernt, wird er dennoch als Teil des Grenzgebiets betrachtet;

Änderungsantrag 7
Artikel 3 Buchstabe c

(c) „Kleiner Grenzverkehr“: das regelmäßige Überschreiten der Landaußengrenze eines Mitgliedstaats durch Grenzbewohner für einen Aufenthalt im Grenzgebiet ***dieses Mitgliedstaats*** während eines Zeitraums, der die in dieser Verordnung festgelegten Fristen nicht übersteigt;	(b) „Kleiner Grenzverkehr“: das regelmäßige Überschreiten der Landaußengrenze eines Mitgliedstaats durch Grenzbewohner für einen Aufenthalt im Grenzgebiet***, beispielsweise aus sozialen, kulturellen oder nachgewiesenen wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von familiären Bindungen,*** während eines

Zeitraums, der die in dieser Verordnung festgelegten Fristen nicht übersteigt;

Begründung

Mit dieser weit gefassten Formulierung kann eine ganze Reihe nachgewiesener Gründe geltend gemacht werden.

Änderungsantrag 8
Artikel 4 Buchstabe c

(c) sie zeigen gegebenenfalls Dokumente vor, die ihren Status als Grenzbewohner und das Vorliegen rechtmäßiger Gründe für den häufigen Grenzübertritt im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs, zum Beispiel familiäre Bindungen oder soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Motive, sowie im Bedarfsfall das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Verbindung mit dem Zweck ihres Aufenthalts belegen;	(c) sie zeigen gegebenenfalls Dokumente vor, die ihren Status als Grenzbewohner und das Vorliegen rechtmäßiger Gründe für den häufigen Grenzübertritt im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs, zum Beispiel familiäre Bindungen oder soziale, kulturelle oder ***nachgewiesene*** wirtschaftliche Motive, sowie im Bedarfsfall das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Verbindung mit dem Zweck ihres Aufenthalts belegen;

Änderungsantrag 9
Artikel 4 Buchstabe e

(e) sie stellen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten dar.	(e) sie stellen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten dar***, und sie sind nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten als Personen ausgeschrieben, denen die Einreise aus einem der genannten Gründe zu verweigern ist***.

Änderungsantrag 10
Artikel 5 Buchstabe b Ziffer ii

(ii) eine besondere	(ii) eine besondere

Grenzübertrittsgenehmigung, die ***vom Wohnsitzstaat*** ausgestellt ***und von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats***, dessen Grenze überschritten wird***, gegengezeichnet wurde***.	Grenzübertrittsgenehmigung, die ***Mindestsicherheitsmerkmale aufweist und von dem Mitgliedstaat*** ausgestellt ***wurde***, dessen Grenze überschritten wird. ***Soweit anwendbar hat diese Genehmigung ein elektronisch lesbares Format.***

Änderungsantrag 11
Artikel 6 Absatz 1

Im Rahmen dieser Verordnung dürfen sich Grenzbewohner bis zu ***sieben*** aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet eines benachbarten Mitgliedstaats aufhalten. Die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte in dem betreffenden Mitgliedstaat darf drei Monate binnen eines Halbjahres nicht übersteigen.	Im Rahmen dieser Verordnung dürfen sich Grenzbewohner bis zu ***vierzehn*** aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet eines benachbarten Mitgliedstaats aufhalten. Die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte in dem betreffenden Mitgliedstaat darf drei Monate binnen eines Halbjahres nicht übersteigen.

Begründung

In Anbetracht des Wesens familiärer Bindungen und kultureller Kontakte erscheint es realistischer, die maximale Dauer des Aufenthalts im Grenzgebiet zu den Zwecken der vorliegenden Verordnung von sieben auf vierzehn Tage hinaufzusetzen. Die Beschränkung in Bezug auf einzelne Aufenthalte bleibt unverändert.

Änderungsantrag 12
Artikel 7

Die Mitgliedstaaten dürfen von der Verpflichtung zum Anbringen von Einreise- und Ausreisestempeln in bzw. auf den Reisedokumenten von Grenzbewohnern, die Landaußengrenzen zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs überschreiten, ***abweichen, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:***	***Reisedokumente*** von Grenzbewohnern, die Landaußengrenzen zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs überschreiten, ***werden bei der Einreise wie auch bei der Ausreise systematisch abgestempelt. Als Alternative können die Mitgliedstaaten von der Abstempelverpflichtung abweichen, indem sie stattdessen ein System einer datengestützten Registrierung der Ein- und Ausreise in Verbindung mit der besonderen Grenzübertrittsgenehmigung anwenden.***
a) Der Inhaber des Reisedokuments ist gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 nicht visumpflichtig;	
b) die Einhaltung der zeitlichen	

Beschränkungen nach Artikel 6 wird durch sonstige, in den bilateralen Abkommen gemäß den Artikeln 14 und 16 anzugebende Mittel sichergestellt.

Begründung

Das Abstempeln von Reisedokumenten könnte zwar an einigen Grenzen Unannehmlichkeiten bereiten, doch ist es eine wirksame Methode, die es den Grenzbeamten ermöglicht, die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen zu verzeichnen und auch den Aufenthalt dieser Personen im Grenzgebiet zu berechnen. Da die meisten Reisedokumente inzwischen maschinenlesbar sind, können die Mitgliedstaaten datengestützte Registrierungssysteme einsetzen, anstatt die Dokumente abzustempeln.

Änderungsantrag 13
Artikel 7 Absatz 1 a (neu)

Die Kommission führt eine Durchführbarkeitsstudie durch, um die Möglichkeit der Einrichtung eines gemeinsamen europäischen datengestützten Systems für die Registrierung der Einreise, der Aufenthaltsdauer und der Ausreise von Drittstaatsangehörigen, die die gemeinsame Außengrenze überschreiten, zu prüfen.

Begründung

Die Durchführbarkeit der Einrichtung eines gemeinsamen datengestützten Systems zur Registrierung von Grenzübertritten sollte untersucht werden, um zu sehen, ob die modernen Technologien dazu beitragen können, dass an den Außengrenzen der Union wirksamere und kohärentere Kontrollen vorgenommen werden.

Änderungsantrag 14
Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c

c) den von der Visumpflicht gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 befreiten Grenzbewohnern gestatten, wenn aufgrund der örtlichen Umstände ein besonderes Erfordernis besteht, die Grenze außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen und außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten.	***entfällt***

Begründung

Die Möglichkeit, die Außengrenze der Union außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen und außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten, sollte nicht gestattet sein, damit die Grenzen der Union durch die Grenzbeamten kontrollierbar bleiben.

Änderungsantrag 15
Artikel 17 Absatz 3

3. In Abweichung zu Artikel 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens werden Personen, die die Grenze an nach Absatz 1 Buchstabe a besonderen Grenzübergangsstellen oder unter Benützung der nach Absatz 1 Buchstabe b bestimmten Fahrbahnen überschreiten, sofern sie dem Grenzbeamten aufgrund des regelmäßigen Grenzübertrittes bekannt sind, ***lediglich*** einer stichprobenweise Kontrolle unterworfen.	3. In Abweichung zu Artikel 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens werden Personen, die die Grenze an nach Absatz 1 Buchstabe a besonderen Grenzübergangsstellen oder unter Benützung der nach Absatz 1 Buchstabe b bestimmten Fahrbahnen überschreiten, sofern sie ***die Grenze regelmäßig überschreiten und*** dem Grenzbeamten aufgrund des regelmäßigen Grenzübertrittes ***gut*** bekannt sind, ***in der Regel*** einer stichprobenweise***, doch umfassenden*** Kontrolle unterworfen***, die in unregelmäßigen Abständen und ohne Vorwarnung durchgeführt wird***.

Begründung

Trotz einer persönlichen Beziehung zwischen einem Grenzbeamten und einem Grenzbewohner, die aufgrund regelmäßiger Grenzübertritte entstehen kann, sollten Grenzbeamte stichprobenartige umfassende Kontrollen ohne Vorwarnung durchführen, um illegale grenzüberschreitende Tätigkeiten aufdecken und die Sicherheit der Außengrenze der Union gewährleisten zu können.

Änderungsantrag 16
Artikel 20 Absatz 1 a (neu)

	Besondere Aufmerksamkeit muss den sensibelsten Punkten an den Landgrenzen gewidmet werden, die durch besondere Verkehrsdichte und besonders starken Personenverkehr gekennzeichnet sind. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen detaillierten Bericht über die sensibelsten Punkte an den Landgrenzen der Europäischen Union vor, begleitet von einem Vorschlag mit

spezifischen Maßnahmen zur Unterstützung dieser Grenzübergänge.

Begründung

Das Phänomen der Migration ist komplex und hat zahlreiche Facetten. Die Kommission muss die Durchführung aller Maßnahmen, die im Sinne einer besseren Regelung der Migration auf europäischer Ebene ergriffen werden, dauerhaft überwachen. Transparenz und Wirksamkeit der betreffenden Maßnahmen hängen auch maßgeblich davon ab, dass alle Institutionen in den Prozess der Prüfung und Ausarbeitung konkreter Vorschläge einbezogen werden. Besondere Beachtung verdienen Landgrenzen mit hoher Verkehrsdichte, die aufgrund ihrer Lage, ihrer Aufnahmekapazität oder spezifischer Gegebenheiten wie geringe Größe oder hohe Bevölkerungsdichte konkrete und spezifische Maßnahmen erfordern.

Änderungsantrag 17
Artikel 21 a (neu)

Artikel 21a

Die besonderen Grenzübertrittsgenehmigungen oder die für den Grenzübertritt im Kleinen Grenzverkehr ausgestellten Visa schließen in keiner Weise die Möglichkeit aus, gegebenenfalls Visa anderer Kategorien (Schengen oder national) zu erhalten.

Änderungsantrag 18
Artikel 23 a (neu)

Artikel 23a

Abweichend von der vorliegenden Verordnung können diejenigen Mitgliedstaaten, auf die in Artikel 3 Buchstabe a Ziffer ii und iii dieser Verordnung Bezug genommen wird, Abkommen untereinander, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung gelten, beibehalten, bis der Beschluss des Rates rechtswirksam wird, der sie zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen an ihren gemeinsamen Grenzen berechtigt.

Begründung

Gemäß Ziffer 1.7.1. des „Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union" (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1-14) sollen die Kontrollen an den Binnengrenzen so frühzeitig wie möglich abgeschafft werden, d.h. frühestens Ende 2007. Im Anschluss daran werden die Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen „alten" und „neuen" Mitgliedstaaten sowie zwischen den „neuen" Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren aufgehoben, was es sowohl im Hinblick auf die Kontrolle als auch im Hinblick auf die Mittel undurchführbar macht, diese Abkommen erneut auszuhandeln; man sollte sich vielmehr darauf konzentrieren, die erforderlichen Bedingungen für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu schaffen.

VERFAHREN

Titel	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion
Bezugsdokumente – Verfahrensnummer	KOM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD)
Federführender Ausschuss	LIBE
Mitberatender Ausschuss Datum der Bekanntgabe im Plenum	AFET 12.4.2005
Verstärkte Zusammenarbeit	
Verfasser(in) der Stellungnahme Datum der Benennung	Karl von Wogau 30.3.2005
Prüfung im Ausschuss	4.10.2005 22.11.2005
Datum der Annahme der Änderungsanträge	23.11.2005
Ergebnis der Schlussabstimmung	Ja-Stimmen: 51 Nein-Stimmen: 5 Enthaltungen: 4
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, André Brie, Elmar Brok, Simon Coveney, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Joost Lagendijk, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Pasqualina Napoletano, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Baroness Nicholson of Winterbourne, Vural Öger, Cem Özdemir, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Paweł Bartłomiej Piskorski, Poul Nyrup Rasmussen, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Gitte Seeberg, Konrad Szymański, Antonio Tajani, Paavo Väyrynen, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen, Josef Zieleniec
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Árpád Duka-Zólyomi, Kinga Gál, Tunne Kelam, Jaromír Kohlíček, Alexander Lambsdorff, Janusz Onyszkiewicz, Doris Pack, Aloyzas Sakalas, Pierre Schapira, Inger Segelström, Csaba Sándor Tabajdi, María Elena Valenciano Martínez-Orozco, Marcello Vernola
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 178 Abs. 2)	Thomas Wise