EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

14.6.2006

Herrn
Jean-Marie Cavada
Vorsitzender
Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zu der Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (KOM(2005)0236 – C6-0174/2005 - 2005/0106(COD))[1]

Mit Schreiben vom 6. Juni 2006 haben Sie den Rechtsausschuss gemäß Artikel 35 Absatz 2 der Geschäftsordnung mit der Prüfung der Richtigkeit und Angemessenheit der Rechtsgrundlage und insbesondere mit der Frage befasst, ob es angemessen ist, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b des EGV-Vertrags als weitere Rechtsgrundlage für die von der Kommission im oben angegebenen Vorschlag für eine Verordnung hinzuzufügen.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Verordnung auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a und Artikel 66 EGV zu stützen. Der Berichterstatter Ihres Ausschusses für die Vorschläge der Kommission zum neuen Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), der derzeit Verhandlungen mit dem Vorsitz im Hinblick auf den Abschluss der Verfahren in erster Lesung führt, beabsichtigt, einen Änderungsantrag einzureichen, durch den Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV als Rechtsgrundlage hinzugefügt wird, wie dies der Rat vorgeschlagen hat. Der Rat ist der Auffassung, dass diese Hinzufügung notwendig ist, weil die im SIS II nach dem vom Rat geänderten Artikel 15 gespeicherten Informationen nicht nur die Verweigerung der Einreise, sondern auch die Verweigerung des Aufenthalts betreffen würden. Wenn ein Drittstaatsangehöriger, der kein Recht auf Freizügigkeit besitzt und im System gespeichert ist, bereits (illegal) in einen Mitgliedstaat eingereist ist, kann ihm der Aufenthalt verwehrt werden, und er kann deshalb ausgewiesen werden (siehe Artikel 15

[1] ABl. … Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Absatz 3). Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a EGV betrifft lediglich die Verweigerung der Einreise, wogegen Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b die illegale Einwanderung und damit die Verweigerung des Aufenthalts betrifft.

Der Rechtsausschuss hat die vorstehende Frage in seiner Sitzung vom 12. Juni 2006 geprüft.

Allgemeine Bemerkungen zur Rechtsgrundlage

Aus der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs geht eindeutig hervor, dass die Wahl der Rechtsgrundlage nicht subjektiv ist, sondern „sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen [muss]“[1], wie beispielsweise das Ziel und der Inhalt des betreffenden Rechtsaktes[2]. Darüber hinaus ist das Hauptziel eines Rechtsaktes der entscheidende Faktor[3].

Werden mit einem Rechtsakt jedoch gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt, die unlösbar miteinander verbunden sind, ohne dass ein Ziel gegenüber dem anderen zweitrangig und indirekt ist, muss sich der Rechtsakt auf die verschiedenen einschlägigen Vertragsbestimmungen stützen[4], sofern dies nicht aufgrund der gegenseitigen Unvereinbarkeit der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Beschlussfassungsverfahren unmöglich ist[5].

Ziel und Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung

Die vorgeschlagene Verordnung – sowie der Beschluss über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (KOM(2005)0230 – 2005/0103(CNS)) auf der Grundlage von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union – zielt in erster Linie darauf ab, den Rechtsrahmen für das SIS II festzulegen.

Mit beiden Instrumenten werden gemeinsame Bestimmungen über die Systemarchitektur, die Finanzierung und die Zuständigkeiten sowie allgemeine Datenverarbeitungs- und Datenschutzvorschriften für das SIS II festgelegt. Abgesehen von diesen gemeinsamen Vorschriften regelt die vorgeschlagene Verordnung die Verarbeitung von SIS-II-Daten zur Erleichterung der Umsetzung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem den Personenverkehr betreffenden Teil des Schengen-Besitzstands (z.B. Außengrenzen und Visa).

In der vorgeschlagenen Verordnung werden die Bedingungen und Verfahren für die Verarbeitung der Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen im SIS II und den Austausch von Zusatzinformationen zum Zwecke der Verweigerung der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten festgelegt (Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags). Er enthält außerdem Bestimmungen über die Systemarchitektur des SIS II, die Zuständigkeiten der

---

1 Rechtssache 45/86, *Kommission ./. Rat* [1987] ECR 1439, Randnr. 5.
2 Rechtssache C-300/89, Kommission ./. Rat [1991] ECR I-287, Randnr. 10.
3 Rechtssache C-377/98, *Niederlande ./. Europäisches Parlament und Rat* [2001] ECR I-7079, Randnr. 27.
4 Rechtssache 165/87 *Kommission ./. Rat* [1988] ECR 5545, Randnr. 11.
5 Siehe *z.B.* Rechtssache C-300/89 *Kommission ./. Rat* [1991] ECR I-2867, Randnr. 17-21 (*Titan-Dioxid-Fall);* Rechtssache C-388/01 *Kommission ./. Rat* [2004] ECR I-4829, Randnr. 58, und Rechtssache C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453, Randnr. 103-111.

Mitgliedstaaten und der Kommission, die allgemeine Datenverarbeitung, die Rechte der Betroffenen und die Haftung.

Artikel 15 Absatz 1 der vorgeschlagenen Verordnung enthält die Bedingungen, unter denen Drittstaatsangehörige zur Verweigerung der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufgrund von Entscheidungen der zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden, in denen die Dauer der Einreiseverweigerung festgelegt ist, ausgeschrieben werden.

Verfahren

Gemäß der Erklärung Nr. 5, die dem Vertrag von Nizza als Anhang beigefügt ist, einigten sich die Mitgliedstaaten darüber, dass ab dem 1. Mai 2004 das Mitentscheidungsverfahren des Artikels 251 EGV für die Annahme von Maßnahmen nach Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b gelten würde, und dass es auch für die Annahme von Maßnahmen nach Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a ab dem Zeitpunkt gelten würde, zu dem eine Einigung über den Anwendungsbereich der Maßnahmen in Bezug auf das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen erzielt worden ist. Nach dem Beschluss des Rates 2004/927/EG vom 22. Dezember 2004[1] ist der Rat verpflichtet, gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags vorzugehen, wenn er die Maßnahmen beschließt, die in Artikel 62 Nummer 1 Buchstabe a des EG-Vertrags genannt sind, und das Verfahren des Artikels 251 EGV gilt ebenfalls für Maßnahmen aufgrund des Artikels 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV.

Nach dem Protokoll zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, das dem EG-Vertrag durch den Vertrag von Nizza beigefügt wurde, beschließt der Rat beim Erlass der Maßnahmen nach Artikel 66 EGV mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Schlussfolgerungen

Aufgrund der Ziele und des Inhalts der vorgeschlagenen Verordnung ist festzustellen, dass die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung die Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a und 66 des EG-Vertrags sind, wie dies von der Kommission vorgeschlagen wurde. Der Vorschlag zielt in erster Linie darauf ab, den Rechtsrahmen für die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS II als einem Instrument für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch den Informationsaustausch im Hinblick auf die Durchführung der Maßnahmen der EG und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Migration und Personenverkehr von Drittstaatsangehörigen in der Gemeinschaft festzulegen.

Soweit die vorgeschlagene Verordnung darauf abzielt, Verfahren für den systematischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten festzulegen und die Systemarchitektur des dieses Verfahren unterstützenden Informationssystems (SIS II) zu bestimmen, ist Artikel 66 EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage. In diesem Artikel wird der Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten in der Praxis, wie etwa Informationsaustausch, Einrichtung nationaler Kontaktstellen, Maßnahmen für die

[1] ABl. L 396 vom 31. Dezember 2004, S. 45.

Infrastruktur usw., gelegt. Nach dieser Bestimmung ergreift der Rat Maßnahmen, um die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen des Titels IV des Teils drei des EG-Vertrags sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten. Der Informationsaustausch ist eine Form der Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten, wie sie Artikel 66 vorsieht. Die Rechtsgrundlage des Artikels 66 kann auch die Bestimmungen abdecken, in denen festgelegt ist, welche Behörden Zugang zum SIS II haben; so sieht der Vorschlag vor, dass die für Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung zuständigen Behörden Zugang zu dem System haben sollen.

Soweit materiellrechtliche Vorschriften festgelegt werden, die die Politik zur Überwachung der Außengrenzen beeinflussen, bildet Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a ebenfalls eine relevante Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Verordnung; dies gilt insbesondere für die Art der Ausschreibungen und die sich daran anschließenden Maßnahmen der für die Überwachung der Außengrenzen zuständigen Behörden. Diese Behörden müssen im Rahmen der Kontrollen an den Außengrenzen überprüfen, ob Personen, die in das Hoheitsgebiet der Gemeinschaft einreisen wollen, im SIS erfasst sind. Gemäß Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a EG-Vertrag beschließt der Rat Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind, festgelegt werden. Die Artikel 15 und 16 der vorgeschlagenen Verordnung enthalten normative Bestimmungen hinsichtlich der Verweigerung der Einreise. Ihre Anwendung schafft Gründe für die Verweigerung der Einreise von Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Solche Ausschreibungen werden vor allem beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten kontrolliert. Somit sind Normen und Verfahren betroffen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten einzuhalten sind.

Die Kombination von Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a und Artikel 66 EGV als Rechtsgrundlagen für die vorgeschlagene Verordnung führt dazu, dass das Verfahren des Artikels 251 EGV für die Annahme der Maßnahme als Ganzes durchgeführt werden muss.

Was die Frage betrifft, ob es angemessen wäre, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV als zusätzliche Rechtsgrundlage hinzuzufügen, folgt aus den vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere zu Artikel 15 des Vorschlags, dass es angemessen wäre, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV zu den Rechtsgrundlagen des Vorschlags hinzuzufügen.

Nach Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV beschließt der Rat einwanderungspolitische Maßnahmen besonders im Bereich illegaler Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich der Rückführung illegaler Einwanderer. Sollte Artikel 15 des Vorschlags gemäß dem Vorschlag des Rats geändert werden, wäre es angemessen, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV als zusätzliche Rechtsgrundlage hinzuzufügen. Nach der vorgeschlagenen Änderung würde mit der Ausschreibung eines Drittstaatsangehörigen der Zweck verfolgt, die Einreise oder den Aufenthalt zu verweigern. Die Änderung des Artikels 15, wie sie vom Rat vorgeschlagen und vom LIBE-Ausschuss geprüft wurde, würde die Bedingungen für Ausschreibungen zur Verweigerung des Aufenthalts umfassen. Der so geänderte Artikel 15 Absatz 1 hätte folgenden Wortlaut:

„Die Daten zu Drittstaatsangehörigen, die zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben sind, werden aufgrund einer nationalen Ausschreibung eingegeben, die auf einer Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörden und Gerichte beruht, wobei die Verfahrensregeln des innerstaatlichen Rechts zu beachten sind. Diese Entscheidung darf mit Ausnahme des in Absatz 2 Buchstabe c vorgesehenen Falles nur auf der Grundlage einer individuellen Bewertung ergehen. Das Verfahren für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen diese Entscheidungen bestimmt sich nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften."

Darüber hinaus darf nach der vorgeschlagenen Änderung des Artikels 15 Absatz 3 eine Ausschreibungsentscheidung auch auf die Tatsache gegründet werden, dass gegen den Drittstaatsangehörigen Maßnahmen wie eine Ausweisung, eine Einreiseverweigerung oder eine Abschiebung ergangen sind. Der geänderte Artikel 15 Absatz 3 hätte folgenden Wortlaut:

„Eine Ausschreibung kann ebenso eingegeben werden, wenn die Entscheidung darauf beruht, dass der Drittstaatsangehörige ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist, wobei die Maßnahme nicht aufgeschoben oder aufgehoben worden sein darf, ein Verbot der Einreise oder des Aufenthalts enthalten oder davon begleitet sein muss und auf der Nichtbeachtung des innerstaatlichen Rechts über die Einreise oder den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen beruhen muss."

Durch eine solche Änderung würde ausdrücklich geregelt, dass Ausschreibungen zum Zwecke der Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung auch den Zweck hätten, Personen von innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten abzuschieben, und würde damit den für polizeiliche und Einwanderungskontrollen im Inland zuständigen Behörden gleichberechtigten Zugang zu diesen Ausschreibungen wie den Grenzschutzbehörden gewähren. Deshalb wäre es angemessen, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV als Rechtsgrundlage hinzuzufügen.

Wie bereits erwähnt, würde die Hinzufügung von Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV als Rechtsgrundlage zusätzlich zu den Artikeln 62 Nummer 2 Buchstabe a EGV und 66 EGV nicht zu einer Änderung des Verfahrens führen, da in Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV auf das Verfahren des Artikels 251 EGV verwiesen wird.

Die angemessene Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Verordnung in der nach dem Vorschlag des Rates geänderten Form sollten deshalb Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a EGV, Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV und Artikel 66 des EG-Vertrags sein.

Der Rechtsausschuss hat daher in seiner Sitzung vom 12. Juni 2006 einstimmig[1] beschlossen zu empfehlen, dass Artikel 63 Nummer 3 Buchstabe b EGV den Artikeln 62 Nummer 2 Buchstabe a und 66 EGV dann hinzugefügt werden sollte, wenn die vom Rat vorgeschlagenen Änderungen vom Parlament angenommen werden.

[1] Bei Beschlussfassung waren anwesend: Rainer Wieland, amtierender Vorsitzender; Diana Wallis, Verfasserin der Stellungnahme; Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina und Tadeusz Zwiefka.

Mit freundlichen Grüßen

Giuseppe Gargani