EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

17. Dezember 2004

ARBEITSDOKUMENT

über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch PersonenVorschlag der Kommission

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter Michael Cashman

Das Ziel des vorliegenden Arbeitsdokuments ist es, den komplexen Vorschlag der Kommission im Lichte der beiden Arbeitssitzungen des Berichterstatters mit den Diensten der Kommission (Teil I) zusammenzufassen und für die Aussprache im Ausschuss einige Leitgrundsätze vorzustellen, die später in konkrete Änderungsvorschläge umformuliert werden können (Teil II). Abschließend wird ein Arbeitsprogramm vorgestellt (Teil III).

Teil I - der Vorschlag der Kommission

Der umfangreiche und komplexe Vorschlag der Kommission verfolgt zwei Hauptziele: erstens, Konsolidierung des bestehenden Acquis bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten gemäß dem Schengen-Besitzstand und zweitens Weiterentwicklung dieses Acquis insbesondere bezüglich des Überschreitens der Binnengrenzen. Nach der erfolgten Einbeziehung der Schengener Zusammenarbeit in den Gemeinschaftsrahmen durch den Vertrag von Amsterdam ist es jetzt die erste Möglichkeit des Europäischen Parlaments, sich mit diesem Thema in seiner Gesamtheit zu beschäftigen.[1]

Für diese Verordnung wird als Rechtsgrundlage Artikel 62 Absatz 1 "Maßnahmen, die nach Artikel 14 sicherstellen, dass Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden" und Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe a des EG-Vertrags "Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten", insbesondere "Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind" vorgeschlagen. Durch die Annahme des "Programms von Den Haag" durch den Europäischen Rat am 5. November 2004 werden diese beiden Rechtsgrundlagen zu Mitentscheidungsverfahren.

Titel I des Vorschlags (Allgemeine Bestimmungen) enthält im wesentlichen eine Reihe von Begriffsbestimmungen, von denen einige aus dem bestehenden Aquis entnommen und andere neu sind. Titel II zu den Außengrenzen ist in vier Kapitel unterteilt. Kapitel I behandelt das Überschreiten der Außengrenzen und Einreisebedingungen in den Schengen-Raum; Kapitel II umfasst die Kontrolle der Außengrenzen und Einreiseverweigerung; Kapitel III umfasst die Ressourcen für die Grenzkontrolle und Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Kapitel IV umfasst spezifische Kontrollmodalitäten und Sonderregelungen. Titel III zu Binnengrenzen bekräftigt die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und beschreibt die Fälle, in denen Kontrollen an Binnengrenzen wieder aufgenommen werden können und wie das zu geschehen hat. Dem Titel IV (Schlussbestimmungen) folgen 13 Anhänge mit detaillierten Vorschriften zu bestimmten Aspekten wie beispielsweise die Liste aller zugelassenen Grenzübergangsstellen, Nachweise zur Glaubhaftmachung der Einreisegründe oder Festlegungen zur Art und Weise, wie Grenzkontrollen wirksam durchgeführt werden. Entsprechend dem Vorschlag sollen diese Anlagen später über das Komitologieverfahren[2] nach dem Regelungsverfahren geändert werden.

---

[1] Informationen
über den Schengener Besitzstand:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
über Datenschutz und das Schengener Informationssystem:
http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Beschluss 1999/468/EC, OJ L 184 vom 17.7.1999, S. 23

Außengrenzen

Neben der Klarstellung einer Reihe von technischer Fragen wird auf zwei Themen intensiver eingegangen; die zeitweiligen Außengrenzen und andere Legislativvorschläge mit Auswirkung auf diesen Vorschlag.

zeitweilige Außengrenzen: In den Sitzungen mit der Kommission wurde die Frage von Sonderregelungen für zeitweilige Landaußengrenzen aufgeworfen. Dies sind Grenzen zwischen einerseits einem Mitgliedstaat, der den Schengen-Besitzstand umfassend umsetzt und einem angrenzendem Mitgliedstaat, der diesen Besitzstand noch nicht gänzlich umsetzt (beispielsweise die Grenze zwischen Deutschland und Polen), und andererseits zwischen zwei benachbarten Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand nicht umfassen umsetzen (beispielsweise, die Grenze zwischen der Slowakei und Ungarn).[1]
Es wurde betont, dass es für zeitweilige Außengrenzen im Grundsatz keine Sonderregelungen gegenüber Außengrenzen gibt. Jedoch gestattet der Artikel 15 den betreffenden Mitgliedstaaten an diesen Grenzen gemeinsame Kontrollen durchzuführen, bei denen die Grundsätze und Kriterien der Kontrollen an Außengrenzen zu beachten sind. Diese Bestimmungen stützen sich auf die derzeitige Praxis, wonach die Mitgliedstaaten ermuntert werden, bilaterale Abkommen zu schließen, "damit Personen nur einmal angehalten werden müssen, um die Kontrollverfahren der Ein- und Ausreise durchzuführen."[2] (Grundsatz des einmaligen Stopps)

Eine Konsequenz des zweistufigen Umsetzungsverfahrens des Schengener Besitzstandes ist auch, dass das Gemeinsame Handbuch für die neuen Mitgliedstaaten ausschließlich bezogen auf die Abschnitte zu den Außengrenzen verbindlich ist (Titel II und dazugehörige Anhänge sowie entsprechende Abschnitte der Titel I und IV) jedoch nicht bezogen auf Kontrollen an Binnengrenzen (Titel III und entsprechende Abschnitte der Titel I und IV).

Legislativdokumente mit Auswirkung auf den vorliegenden Vorschlag Auf Grund des

---

[1] Diese Definition ist dem Kommissionsvorschlag zum Kleinen Grenzverkehr (KOM(2003)502) S. 15-16 entnommen; ferner wird im Dokument auch auf die rechtliche Situation eingegangen:
"Artikel 3 der Beitrittsakte sieht vor, dass die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands und die darauf aufbauenden oder anderweitig damit zusammen-hängenden Rechtsakte, die in dem in diesem Artikel genannten Anhang aufgeführt werden, ab dem Tag des Beitritts für die neuen Mitgliedstaaten bindend und in ihnen anzuwenden sind. Die in dem betreffenden Anhang nicht aufgeführten Bestimmungen und Rechtsakte sind zwar für die neuen Mitgliedstaaten ab dem Tag des Beitritts bindend, aber in diesen Staaten nur gemäß einem entsprechenden im Einklang mit diesem Artikel gefassten Beschluss des Rates anzuwenden.
Hierbei handelt es sich um das sogenannte zweistufige Schengener Umsetzungs-verfahren, dem zufolge einige Bestimmungen des Schengen-Besitzstands ab dem EU-Beitritt bindend und anzuwenden sind, während andere - namentlich die, die mit der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen untrennbar verbunden sind - zwar ab dem Beitritt bindend, aber in den neuen Mitgliedstaaten nur gemäß dem oben erwähnten Ratsbeschluss anzuwenden sind.
Die Schengen-Bestimmungen über die Außengrenzen (Artikel 3-8 des Schengener Durchführungsübereinkommens und die diesbezüglichen Durchführungsbeschlüsse, einschließlich des Gemeinsamen Handbuchs) sind (...) ab dem Beitritt für die neuen Mitgliedstaaten bindend und in ihnen anzuwenden." (ebenda, S.8-9)
Ein Grund für dieses zweistufige Verfahren ist die Notwendigkeit, zuerst das Schengener Informationssystem der zweiten Generation zu entwickeln. Siehe KOM(2003)771.

[2] Ratsdokument Nr. 15013/03, S. 4.

umfassenden Charakters des Vorschlags haben mehrere andere Vorschläge Auswirkungen auf diesen Vorschlag. Derzeit im Rat erörterte Vorschläge:

- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten; und Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den "vorläufigen Landaußengrenzen" zwischen Mitgliedstaaten (KOM (2003)502 endg.)
  Aktueller Stand der Aussprache: Die Aussprache ist vorangekommen, jedoch muss auf Grund der geänderten Rechtsgrundlage nach dem 1.5.2004 die Kommission zwei neue Vorschläge unter Berücksichtigung der neuen Rolle des Parlaments vorlegen (das Mitentscheidungsverfahren wurde auf Abschnitte der beiden Vorschläge angewandt, jedoch ist das Mitentscheidungsverfahren gemäß dem Programm von Den Haag auf alle Teile der Vorschläge anzuwenden.)

Durch den Rat vor der Annahme des Kodex für das Überschreiten der Grenzen angenommene Rechtsinstrumente, die somit in den Kodex aufgenommen sind, jedoch erst nach Annahme des Kodex durch die Kommission veröffentlicht wurden:

- Entscheidung 2004/581/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Festlegung der Mindestangaben auf Schildern an Außengrenzübergängen (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 119);

- Verordnung 2004/581/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung des Gemeinsamen Handbuchs (*betrifft die Ausarbeitung eines Standardformulars für die Einreiseverweigerung),* ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 36;

Durch den Rat nach der Annahme des Kodex für die Grenzen angenommene Rechtsinstrumente, die entsprechenden Abschnitte der endgültigen Fassung müssen somit in den Kodex aufgenommen werden:

- Verordnung 2007/2004/EG des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1)

- Verordnung [ ] des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum systematischen Abstempeln der Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur diesbezüglichen Änderung des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Gemeinsamen Handbuchs (ABl. noch nicht veröffentlicht)