EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2005/0159(COD)

9.1.2006

***I
ENTWURF EINES BERICHTS

über den Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten bestimmte von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anerkennen
(KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Michael Cashman

Erklärung der benutzten Zeichen

*	Verfahren der Konsultation *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**I	Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**II	Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***	Verfahren der Zustimmung *Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des EU-Vertrags genannt sind*
***I	Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
***II	Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***III	Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

Änderungsanträge zu Legislativtexten

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrekturempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

INHALT

Seite

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 5

BEGRÜNDUNG 7

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten bestimmte von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anerkennen
(KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

(Verfahren der Mitentscheidung: erste Lesung)

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des Vorschlags der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat (KOM(2005)0381)[1],

– gestützt auf Artikel 251 Absatz 2 und Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a des EG-Vertrags, auf deren Grundlage ihm der Vorschlag der Kommission unterbreitet wurde (C6-0254/2005),

– gestützt auf Artikel 51 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2006),

1. billigt den Vorschlag der Kommission in der geänderten Fassung;

2. fordert die Kommission auf, es erneut zu befassen, falls sie beabsichtigt, diesen Vorschlag entscheidend zu ändern oder durch einen anderen Text zu ersetzen;

3. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

Vorschlag der Kommission	Abänderungen des Parlaments
	Änderungsantrag 1 Artikel 1 Absatz 1a (neu)
	Die Anwendung dieser Entscheidung berührt nicht die Kontrollen, denen Personen an den Außengrenzen gemäß den Artikeln 6 bis 13 und 18 bis 19 der Verordnung (EG) Nr. .../2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das

[1] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

	Überschreiten der Grenzen durch Personen („Schengener Grenzkodex“) zu unterziehen sind.

Änderungsantrag 2
Artikel 2 Absatz 1

Die Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, erkennen die im Anhang aufgeführten Aufenthaltserlaubnisse, die von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellt worden sind, einseitig an.	Die Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, erkennen die im Anhang aufgeführten Aufenthaltserlaubnisse, die von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellt worden sind, einseitig an. ***Im Sinne dieser Entscheidung zählen zu „Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden“, auch jene Drittstaaten, die bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind und den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden.***

Begründung

Dieser Änderungsantrag trägt den besonderen Positionen von Island und Norwegen Rechnung, d.h. von Drittländern, die mit der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind und die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden. Diese Länder müssen ebenfalls die von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse anerkennen.

BEGRÜNDUNG

1. Hintergrund

Zum derzeitigen Schengen-Besitzstand[1] gehört der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung des einheitlichen Visums, der Visa für einen langfristigen Aufenthalt und der Aufenthaltserlaubnisse, die von einem Mitgliedstaat ausgestellt worden sind, der den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang umsetzt, für die Zwecke der Durchreise und des kurzfristigen Aufenthalts. Dies ist einer der wichtigsten Grundsätze, auf denen die Schaffung des Raumes ohne Binnengrenzen beruht. Er ermöglicht es Staatsangehörigen von Drittländern, die Inhaber bestimmter Dokumente sind, die von einem am Schengen-Raum in vollem Umfang teilnehmenden Mitgliedstaat ausgestellt worden sind, in diesen Raum einzureisen und sich darin frei zu bewegen, ohne weitere Voraussetzungen erfüllen zu müssen.

Was von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse betrifft, so dürfen Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang umsetzen, gemäß dem Schengen-Besitzstand in seiner derzeitigen Form diese nicht für den Zweck der Durchreise durch den Schengen-Raum anerkennen.

Außerdem sind die neuen Mitgliedstaaten verpflichtet, die Verordnung (EG) 539/2001[2] anzuwenden und für die in Anhang 1 zu der Verordnung genannten Angehörigen von Drittstaaten (z.B. Algerien, Tunesien, Marokko, Türkei, Serbien und Montenegro usw.) selbst dann Transitvisa vorzuschreiben, wenn sie im Besitz einer gültigen Aufenthaltserlaubnis der Schweiz/von Liechtenstein sind.

Praktisches Beispiel: Ein Albaner aus dem Kosovo, der im Besitz einer Schweizer Aufenthaltserlaubnis ist, möchte während des Urlaubs in sein Land zurückkehren. Er muss durch Italien und Slowenien reisen, so dass er ein Schengen-Transitvisum sowie ein slowenisches Visum benötigt.

Die Schweiz hingegen erkennt seit dem Jahr 2000 Aufenthaltserlaubnisse der alten Schengen-Mitgliedstaaten für die Zwecke der Durchreise und des kurzfristigen Aufenthalts einseitig an und arbeitet derzeit an den erforderlichen Rechtsvorschriften, um dies auf alle 25 Mitgliedstaaten auszudehnen.

---

[1] Artikel 10, 18 und 21 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengen-Durchführungsübereinkommen), die in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 bestätigt werden.

[2] Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1). Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 (ABl. L 141 vom 4.6.2005, S. 3).

2. Inhalt des Vorschlags

Der vorliegende Vorschlag ermöglicht es Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, sowie denjenigen Drittländern, die dem Schengen-Besitzstand assoziiert sind und ihn vollständigen anwenden (wie etwa Norwegen und Island), und den neuen Mitgliedstaaten, die Kontrollen an den Außengrenzen zu vereinfachen, indem von der Schweiz und Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für den Zweck der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anerkannt werden.

Die vorgeschlagene Regelung ist auf die Durchreise beschränkt; sie beeinträchtigt nicht die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Visa für mehrfache Einreisen für einen kurzfristigen Aufenthalt auszustellen.

Die Dauer der Durchreiseperiode darf fünf Tage nicht überschreiten - diese Bestimmung trägt den bestehenden Bestimmungen über Transitvisa in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion sowie der geografischen Lage der neuen Mitgliedstaaten Rechnung.

Die vorgeschlagene Regelung ist obligatorisch für Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, sowie für Norwegen und Island und fakultativ für neue Mitgliedstaaten während des Übergangszeitraums bis zum Datum ihrer vollständigen Integration in den gemeinsamen Raum; ab diesem Datum wird die Anerkennungsregelung verbindlich. Diese Unterscheidung ist erforderlich, um zu vermeiden, dass neuen Mitgliedstaaten während dieses Zeitraums zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt können neue Mitgliedstaaten wählen, ob sie das neue Instrument anwenden oder weiterhin nationale Visa ausstellen, wie in der Beitrittsakte vorgesehen. Sobald ein neuer Mitgliedstaat beschließt, die Entscheidung anzuwenden, ist es nicht mehr möglich, sie auszusetzen, da die Regelung ansonsten zu kompliziert würde.

Die neuen Mitgliedstaaten teilen der Kommission innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Inkrafttreten dieser Entscheidung mit, ob sie beschlossen haben, diese Entscheidung anzuwenden. Es gibt keine Möglichkeit, die Anwendung dieser Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt zu beschließen.

Das vorgeschlagene System stellt eine Reaktion auf ein dringendes Bedürfnis dar, ist jedoch nur vorübergehend, da die Schweiz bald dem Schengen-Raum angehören wird. Die Schweizer haben die bilateralen Abkommen betreffend Schengen und Dublin durch Volksabstimmung im Juni 2005 gebilligt und im September 2005 bestätigt. Liechtenstein hat seit einem Zollabkommen aus dem Jahr 1923 eine offene Grenze zur Schweiz. Damit an dieser gemeinsamen Grenze keine Kontrollen eingeführt werden, führt das Fürstentum derzeit ebenfalls Verhandlungen mit der EU über seine Teilnahme am Schengen-Besitzstand.

3. Auswirkungen in Bezug auf die verschiedenen Protokolle zum Vertrag

Der Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates, durch welche bestimmte von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse von den Mitgliedstaaten einseitig als den Durchreisevisa gleichgestellt anerkannt werden, fällt unter Titel IV des Vertrags und ist daher von der „variablen Geometrie“ betroffen, die sich aus den Protokollen über die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks ergibt.

Das **Vereinigte Königreich und Irland** beteiligen sich nicht an der Annahme dieser Entscheidung, und diese ist für sie weder bindend noch anwendbar, da sie nicht an der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands teilnehmen.

Dänemark
Da diese Entscheidung eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, beschließt Dänemark innerhalb von sechs Monaten, ob es sie in einzelstaatliches Recht umsetzt[1].

Norwegen und Island
Gemäß dem Übereinkommen[2] aus dem Jahr 1999 zwischen dem Rat, Norwegen und Island, das diese beiden Länder bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert, setzen Norwegen und Island die Bestimmungen aller Rechtsakte oder Maßnahmen, durch die der integrierte Schengen-Besitzstand geändert wird oder die auf ihm aufbauen, um und wenden sie an.

Norwegen und Island haben ferner die Möglichkeit, im „Gemischten Ausschuss", der in Artikel 4 des Übereinkommens vorgesehen ist, „ihre Schwierigkeiten in Bezug auf" die Maßnahme „darzulegen" und „zu Fragen der Weiterentwicklung von für sie wichtigen Bestimmungen oder deren Umsetzung Stellung zu nehmen".

4. Stellungnahme des Berichterstatters

Der gemeinschaftliche Besitzstand betreffend die Binnen- und Außengrenzen erfährt derzeit eine intensive Weiterentwicklung. Der vorliegende Vorschlag ist der jüngste Beitrag im Rahmen dieser fortlaufenden Weiterentwicklung des Besitzstands, die auch Folgendes umfasst: die Richtlinie aus dem Jahr 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, der vom Europäischen Parlament und vom Rat im Juni 2005 gebilligte Schengener Grenzkodex, die offizielle Eröffnung der Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen im Juni 2005 und die erst vor kurzem angenommene Verordnung über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten.

Der Berichterstatter begrüßt den vorliegenden Vorschlag, durch den sehr schwerwiegende Probleme gelöst werden sollen, die sich aus dem Umstand ergeben, dass die Mitgliedstaaten von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für in Anhang 1 zu der Verordnung (EG) 539/2001[3] genannte Staatsangehörige von Drittstaaten nicht anerkennen können.

[1] Artikel 5 des Protokolls zum Vertrag über die Position Dänemarks.
[2] Übereinkommen gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.5.1999, S. 35).
[3] Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1). Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 (ABl. L 141 vom 4.6.2005, S. 3).

Eine große Zahl von Staatsangehörigen der in Anhang 1 zu der Verordnung (EG) 539/2001 genannten Drittstaaten lebt mit gültiger Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz und in Liechtenstein. So sind etwa in der Schweiz rund 1,5 Millionen Ausländer legal aufhältig[1], und eine Erhebung des Zentralen Ausländerregisters der Schweiz im April 2003 hat ergeben, dass 514.250 Personen von einer saisonalen Durchreise betroffen wären.

Die derzeitige Situation bringt für die Konsulate der Mitgliedstaaten in der Schweiz und in Liechtenstein einen gewaltigen Verwaltungsaufwand mit sich. Vor den Urlaubszeiten müssen diese Konsulate Tausende Visaanträge rechtzeitig bearbeiten. So lagen in der Vergangenheit beispielsweise den italienischen Konsulaten zeitweise 300.000 Anträge vor. Zu den überlasteten Konsulaten zählen auch die Konsulate Österreichs, Frankreichs, Ungarns und Sloweniens. Dies impliziert enorme Kosten, moderne Dienstleistungen und eine große Zahl an Beschäftigten, was insbesondere für geografisch kleine Transitländer eine besondere Herausforderung darstellt.

Außerdem entstehen durch die derzeitige Regelung ungerechtfertigte Verwaltungsverfahren und Kosten für Drittstaatsangehörige, was im Endeffekt nur zu Bemühungen führt, den Antrag als vollständige Akte zusammenzufassen, zu sehr langen Schlangen vor den Botschaften und zu hohen Kosten aufgrund der Kosten für das Visum selbst sowie der damit verbundenen Kosten (Telefonate, Reise in die Stadt, in der sich das Konsulat befindet, usw.). Alle diese Formalitäten können Wochen und sogar Monate dauern und die betroffenen Personen zwingen, Urlaub zu nehmen oder von ihren Reiseplänen abzusehen; sie können die Betroffenen sogar davon abhalten, in dringenden Fällen ins Ausland zu reisen, um ihre Familie zu besuchen. Diese Regelung wirkt sich auf familiäre und kulturelle Kontakte eindeutig negativ aus, da sie den Zugang von Drittstaatsangehörigen, die in der Schweiz und in Liechtenstein wohnhaft sind, zu ihrer Heimat beschränken kann.

Diese Situation ist umso schwieriger zu verstehen, als von den betreffenden Personen keinerlei Gefahr der illegalen Einwanderung und keinerlei Bedrohung der öffentlichen Ordnung ausgeht, da sie vor der Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis von den Schweizer bzw. Liechtensteiner Behörden Überprüfungen und Untersuchungen unterzogen wurden. Außerdem sind gemäß den Artikeln 6 bis 13 und 18 bis 19 der Verordnung (...) des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen die Kontrollen an den Außengrenzen weiterhin vorzunehmen, und gemäß Artikel 5 Absatz 1 dieser Verordnung müssen nach wie vor folgende Einreisebedingungen erfüllt sein:

– Besitz gültiger Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen,
– Dokumente, die den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts sowie das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts belegen,
– keine Ausschreibung im SIS zur Einreiseverweigerung,
– keine Beurteilung als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Schengen-Mitgliedstaaten.

Aus all den oben genannten Gründen ist es nunmehr zwingend erforderlich, diese Entscheidung anzunehmen, die es denjenigen Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, sowie neuen Mitgliedstaaten ermöglicht, von der

[1] Bundesamt für Migration - BFM, Dezember 2005.

Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anzuerkennen.