

Der Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 22 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Europaausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Bernd Voß, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

23. Oktober 2011

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Europaausschuss hat in seiner Sitzung am 28. September 2011 in Brüssel die Landesregierung gebeten, zu den im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung eingegangenen nachfolgend aufgeführten Dokumenten

- Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (KOM(2011)560 endg.)
- Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes (KOM(2011)559 endg.)
- Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (KOM(2011)522 endg.)

Stellung zu nehmen. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (KOM (2011) 560 endgültig)

Umdruck 17/2778

Dieser Vorschlag zielt auf die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) ab. Da dieser Kodex die Regeln für die Kontrollen an den Außengrenzen festlegt, die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen sowie die Möglichkeit der Wiedereinführung solcher Kontrollen unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht, ist die Kommission der Meinung, dadurch den erforderlichen Rechtsrahmen zu schaffen und der Forderung des Europäi-

schen Rates vom 23./24. Juni 2011 nach Einführung eines Mechanismus für kritische Situationen nachzukommen.

Die Kommission legt darin fest, dass sich die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen generell auf einen Beschluss stützen sollte, der von der Kommission im Rahmen eines Prüfverfahrens als Durchführungsrechtsakt erlassen wird.

Für den Fall unvorhersehbarer Ereignisse und wenn sofortiges Handeln geboten ist, behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einseitig Grenzkontrollen wieder einzuführen. Dieses ist der Kommission, dem Europäischen Parlament und den anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen und zeitlich auf 5 Tage befristet. Eine eventuell notwendige Verlängerung der Maßnahme muss sich wieder auf einen Beschluss der Kommission stützen.

Der freie Personenverkehr ist eine zentrale europäische Errungenschaft. Da eine Grenzkontrolle eine Beeinträchtigung dessen darstellt, will die Kommission dieses nur als letztes Mittel, innerhalb eines befristeten Zeitraums und eines begrenzten geographischen Gebiets zulassen. Grundlagen für die Entscheidung sollen objektive Kriterien sein. Einen besonderen Stellenwert nehmen dabei die Prüfungen der Verhältnismäßigkeit, der Erforderlichkeit und von alternativen Maßnahmen ein. Unabdingbare Voraussetzung für die Einführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ist aber auch weiterhin das Vorliegen einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit. Allerdings stellt die Kommission in ihrem Vorschlag dabei nicht nur auf die bisherigen Anlässe (Terroranschläge, große Sportereignisse, politische Demonstrationen, hochrangige Treffen) ab, sondern nennt in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich auch, dass das Überschreiten der Außengrenze durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen könnte. Der Ausnahmecharakter dieser Maßnahme wird auch hier durch die Kommission besonders hervorgehoben.

Um eine einheitliche Verfahrensweise und einheitliche Bedingungen im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten, ist die Kommission der Meinung, dass ihr die entsprechenden Befugnisse übertragen werden sollten.

Gemäß Art. 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) obliegt die Verantwortung für die nationale Sicherheit den Mitgliedstaaten und es erscheint daher fraglich, ob die Kommission diese Entscheidungen überhaupt an sich ziehen darf. In den letzten Jahren hat es auch keine Missbrauchsfälle gegeben, die eine Notwendigkeit der Kompetenzverlagerung auf die Unionsebene erforderlich machen könnten. Es liegt auch im Interesse des Landes, dass die Verantwortung für den Schutz der Grenzen und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität den Schengen-Mitgliedstaaten selber obliegt und nicht (schrittweise) in den Kompetenzbereich der EU-Kommission, des Rates und/oder des Parlaments fällt.

Besonderheit:

Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die daher für dieses Land weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar wäre.

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (KOM (2011) 559 endgültig)

Umdruck 17/2777

Der Raum ohne Binnengrenzen – der Schengen-Raum – wurde Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre auf zwischenstaatlicher Ebene von den Mitgliedstaaten geschaffen, die die Kontrollstellen an ihren Binnengrenzen abschaffen und entsprechende Begleit- bzw. Ausgleichsmaßnahmen wie gemeinsame Regeln für die Kontrolle an den Außengrenzen, eine gemeinsame Visumpolitik, eine Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden und das Schengener Informationssystem (SIS) einführen wollten. Dieses setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten voll und ganz auf die Fähigkeit der anderen vertrauen, diese Begleitmaßnahmen vollständig umzusetzen. Dieses bedeutet, dass die Kontrollen an den Außengrenzen von den Mitgliedstaaten nicht nur zum Schutz der eigenen Interessen durchgeführt werden, sondern auch im Namen der anderen Mitgliedstaaten, in die diese kontrollierte Person eventuell weiterreisen könnte.

Das derzeitige Evaluierungssystem aus dem Jahr 1999 spiegelt die aktuelle Rechtslage nicht mehr vollständig wider und weist Defizite hinsichtlich Methodik und Risikoanalyse auf. Außerdem wurde die Kommission schon im Jahr 2004 durch das Haager Programm aufgefordert, den bestehenden Evaluierungsmechanismus durch einen Überwachungsmechanismus zu ergänzen, bei dem die Einbeziehung von Experten gewährleistet ist und unangekündigte Inspektionen durchgeführt werden können. Weiter sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Schengen-Besitzstand in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen worden ist.

Als Reaktion auf diese Aufforderung hat die Kommission am 04. März 2009 zwei Vorschläge über einen überarbeiteten Evaluierungsmechanismus verabschiedet. (KOM(2009) 102 endg.; Ratsdok. 7348/09 und KOM(2009) 105 endg.; Ratsdok. 7349/09) Zu diesem Zeitpunkt waren zwei Rechtsakte, eine Verordnung für die 1. Säule und ein Beschluss für die 3. Säule der europäischen Zusammenarbeit, notwendig, um sämtliche Aspekte der Schengen-Zusammenarbeit (Außengrenzen, Visa, polizeiliche/justizielle Zusammenarbeit, SIS und Datenschutz) abzudecken.

Der Bundesrat hat dazu in seiner 858. Sitzung am 15. Mai 2009 in einer Stellungnahme u.a. beschlossen, die Auffassung der Kommission, dass es einer transparenten, einheitlichen und kohärenten Anwendung des Schengen-Acquis in allen Mitgliedstaaten bedarf, zu teilen. Dieses gelte in besonderem Maße für die Sicherung der Außengrenzen gegen illegale Zuwanderung und die effektive Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Weiter hat der Bundesrat die Initiative der Kommission grundsätzlich begrüßt und in ihr einen geeigneten Ansatz für die Evaluierung der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands gesehen.

(Drs.-Nr.: 235/09 –Beschluss- und Drs.-Nr.: 236 –Beschluss-; angenommen mit den Stimmen SH)

Das Europäische Parlament lehnte diese Vorschläge im Oktober 2009 aber ab, da es eine Entscheidung dazu unter dem Lissabon-Vertrag gewünscht hatte. Dieses hätte bedeutet, dass das Parlament bereits im Mitentscheidungsverfahren einbezogen worden wäre.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01. Dezember 2009 wurde der Vorschlag für einen Beschluss des Rates im Rahmen der 3. Säule hinfällig und der Vorschlag für eine Verordnung des Rates im Rahmen der 1. Säule zurückgezogen.

Der daraus resultierende neue Vorschlag baute auf dem Entwurf von 2009 auf und trug den Beratungen des Rates Rechnung. Dieser wurde am 16. November 2010 durch die Kommission angenommen (KOM(2010) 624) und mit den Stimmen SH im Bundesrat zur Kenntnis genommen. (Drs.-Nr.: 748/10 –Beschluss-)

Der jetzt thematisierte und am 16. September 2011 durch die Kommission vorgelegte geänderte Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (KOM(2011)559) enthält nachfolgend aufgeführte wesentliche Änderungen:

- Zusätzliche Unterstützung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten
- Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Frontex, Europol oder andere EU-Agenturen
- Möglichkeit eines EU-Mechanismus für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen für den Fall, dass ein Mitgliedstaat die Pflicht zur Kontrolle seiner Außengrenze vernachlässigt und dadurch eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung und/oder der inneren Sicherheit auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten entsteht.

Die damit erforderlich werdende Änderung des Schengener Grenzkodexes wird parallel durch die Kommission vorgeschlagen. (S. Seite 1 und 2 dieses Berichts)

Subsidiarität der Legislativvorschläge

Der Schengen-Acquis ist durch den Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt worden.

Die hier thematisierten Vorschläge einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen und die Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands sind eindeutig Teil dieses Acquis, so dass eine Regelung durch die Mitgliedstaaten ausscheidet.

Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (KOM(2011)522 endg.)

Mit der Verordnung legt die EU-Kommission (KOM) die angekündigte Rechtsgrundlage für das bereits bestehende Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System – IMI) vor. IMI ist ein elektronisches Kommunikations- und Informationssystem, das die Behörden der EU- und EWR-Staaten bei der Verwaltungszusammenarbeit – zz. im Bereich der Dienstleistungs- und Berufsanerkennungsrichtlinie - unterstützt.

Die KOM-Initiative schafft mit der Verordnung eine verbindliche Rechtsgrundlage für IMI und regelt damit insbesondere den Datenschutz in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten mittels IMI abschließend.

Deutschland unterstützt das Binnenmarktinformationssystem IMI als ein wichtiges Informations- und Kommunikationssystem für die Verwaltungszusammenarbeit innerhalb des EU-Binnenmarktes und nimmt aktiv am Verfahren teil. Der Bund und die Länder haben sich insbesondere wegen der Sicherstellung des Datenschutzes wiederholt für die Schaffung einer spezifischen legislativen Grundlage für IMI auf europäischer Ebene eingesetzt. Daher wird die Verordnung begrüßt.

Unter Subsidiaritätsgesichtspunkten bestehen keine Bedenken gegen die Regelungsinhalte des Legislativvorschlags.

Nach Artikel 5 Abs. 3 EUV darf die EU nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können.

Der Verordnungsvorschlag stützt sich auf Art. 114 AEUV. Dieser ermächtigt zum Erlass von Maßnahmen zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes.

Die Maßnahmen für das Erreichen des Ziels, den Binnenmarkt nach Art. 26 AEUV durch die unmittelbare Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verwaltungsträgerübergreifend mittels einer einheitlichen multilingualen Kommunikationsplattform zur Unterstützung einer korrekten Anwendung der Binnenmarktregelungen, insbes. in den Bereichen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, sicherzustellen, lassen sich wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreichen. Eine Rechtsgrundlage für ein solches System kann daher ebenfalls nur auf europäischer Ebene geschaffen werden. Die Bestimmungen des Verordnungsentwurfs als horizontale Rechtsgrundlage gehen dabei nicht über das erforderliche Maß hinaus:

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Anordnungen über den Betrieb des IMI vermeiden eine Vielzahl von ansonsten separat aufzubauenden bilateralen Kontakten und Regelungen auf Ebene der Mitgliedstaaten. Die Verordnung schafft die Voraussetzungen für eine schnelle Reaktion und für eine einfache elektronisch gestützte Amtshilfe der Behörden auf einer gesicherten Rechtsbasis unter Berücksichtigung von Aspekten des Datenschutzes. Durch isolierte Maßnahmen der Mitgliedstaaten ließe sich dies nicht ausreichend erreichen, der Aufwand wäre zudem um ein Vielfaches höher.

Die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Maßnahmen lassen das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, die jeweiligen Strukturen und Kompetenzzuordnungen ihrer Behörden in eigener Verantwortung zu regeln. Der Verordnungsentwurf verlangt (nur) die Sicherstellung der Wahrnehmung der sich aus der Verordnung ergebenden Aufgaben in den Mitgliedstaaten. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Art und Weise der innerstaatlichen Implementierung der Behörden in das IMI von der jeweiligen Verwaltungsstruktur

und von weiteren Aspekten, wie etwa die Intensität des Informationsaustausches, abhängig zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

hw

Dr. Arne Wulff

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by 'r', 'n', and 'e' in a cursive script. The signature is written over a horizontal line that extends from the left margin towards the right.