

28.09.95

EU - AS - In

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft und der Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs

KOM(95) 348 endg.; Ratsdok. 9674/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. September 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. August 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Da sich der Vorschlag auf Artikel 54 Absatz 2 EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt eine Beschlußfassung durch den Rat im Juni 1996 an.

Einleitung

Die Kommission hatte in ihrem Arbeitsprogramm für 1995 angekündigt, sie werde im Bereich der Freizügigkeit drei ergänzende Vorschläge zur Verwirklichung des in Artikel 7a EG-Vertrag verankerten Ziels vorlegen.

Diese drei Vorschläge zur Ergänzung der Rechtsvorschriften, die die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union beseitigen sollen, werden am 12. Juli 1995, in einem gemeinsamen Verfahren erlassen. Zusammen mit den anderen bereits angenommenen oder noch in der Beratung befindlichen Maßnahmen werden sie die vollständige Realisierung dieses Ziels ermöglichen.

Artikel 7a legt der Union eine klare, unbedingte Pflicht auf, in diesem Bereich tätig zu werden. Mit der Vorlage dieser Vorschläge kommt die Kommission darüber hinaus auch den legitimen Erwartungen des Europäischen Parlaments und der Bürger der Europäischen Union nach.

Die unwiderrufliche Anwendung des Schengener Übereinkommens durch sieben Mitgliedstaaten (B, D, E, F, L, NL und P) seit dem 26. März 1995 zeigt nach der ersten Anwendungsphase, daß der Mechanismus trotz einiger "Kinderkrankheiten" insgesamt zufriedenstellend funktioniert; nur ein Mitgliedstaat mußte bisher zu Ausnahmeregelungen greifen. Die betreffenden Mitgliedstaaten haben festgestellt, daß Schengen nicht zu einem Sicherheitsdefizit geführt hat; die Mehrzahl dieser Mitgliedstaaten ist sogar der Ansicht, daß das Sicherheitsniveau im Raum ohne Binnengrenzen dank der Begleitmaßnahmen gestiegen ist. Schengen ist daher der Beweis dafür, daß es möglich ist, einen Raum zu schaffen, in dem Freiheit und Sicherheit gleichermaßen gewährleistet sind.

Bei den drei Vorschlägen, zu denen auch der vorliegende Entwurf gehört, handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. Vorschlag für eine Richtlinie zur Umsetzung des Grundsatzes der Abschaffung der Personenkontrollen: Dieser auf Artikel 100 EG-Vertrag gestützte Vorschlag, der die einhellige Zustimmung des Rats erfordert, wird die tatsächliche Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleisten. Die Richtlinie kann erst dann in Kraft treten, wenn alle Begleitmaßnahmen anwendbar sind. Die Begleitmaßnahmen sind unabdingbar, um einen hohen Grad an Sicherheit innerhalb des Raums ohne Binnengrenzen zu gewährleisten, und die Kommission wünscht, daß sie so schnell wie möglich umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei u. a. um das Übereinkommen von Dublin über die Bestimmung des zuständigen Staats für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags, den Übereinkommensentwurf über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen, den Verordnungsvorschlag zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, die Verordnung des Rates

über eine einheitliche Visagegestaltung und um den Übereinkommensentwurf zu einem gemeinsamen europäischen Informationssystem.

2. Vorschlag für eine Richtlinie zur Anpassung der abgeleiteten Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Unionsbürger (und ihrer Familienangehörigen): Dieser auf die Artikel 49, 54 Absatz 2 und 63 Absatz 2 EG-Vertrag gestützte Vorschlag bringt das Sekundärrecht mit der unter Ziff. 1 genannten Richtlinie zur Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Einklang. Erst wenn letztere in Kraft getreten ist, wird die Richtlinie zur Anpassung der abgeleiteten Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit wirksam.
3. Vorschlag für eine Richtlinie, mit der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, das Recht zuerkannt wird, sich für eine kurze Dauer in das Gebiet der anderen Mitgliedstaaten zu begeben ("Reisefreiheit"): Bei diesem auf Artikel 100 EG-Vertrag gestützten Vorschlag handelt es sich um die letzte auf Unionsebene bisher nicht erfasste Begleitmaßnahme zur Beseitigung der Personenkontrollen. Er bedeutet einen wichtigen Fortschritt in der Behandlung der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und innerhalb der Gemeinschaft reisen möchten, sowie für Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

Dieser Vorschlag betrifft weder die erste Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das Gebiet der Europäischen Union, noch die Entscheidung eines Mitgliedstaats, einen längerfristigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zu gestatten, noch nationale Entscheidungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu einer selbständigen Tätigkeit.

Wie andere Begleitmaßnahmen auch (z. B. das Dubliner Übereinkommen, dessen Ratifizierung noch nicht ganz abgeschlossen ist) kann die Richtlinie über die Reisefreiheit bereits angewendet werden, bevor die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft sind.

Begründung

1. Artikel 7a (ursprünglich 8a) EG-Vertrag sieht die Verwirklichung eines Binnenmarkts mit einem Raum ohne Binnengrenzen vor, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist.

Neben anderen Begleitmaßnahmen zur Verwirklichung des Raums ohne Binnengrenzen ist auch das abgeleitete Recht auf dem Gebiet der Freizügigkeit anzupassen, an dem ersichtlich ist, daß das Überschreiten der Binnengrenzen zu Personenkontrollen Anlaß gab oder geben konnte. Der Vorschlag entspricht dieser allgemeinen Zweckbestimmung und zielt konkret darauf ab, die Bestimmungen, wonach das Überschreiten der Grenzen nur auf Vorlage eines gültigen Personaldokuments gestattet wird, aus den Richtlinien 68/360/EWG⁽¹⁾ und 73/148/EWG⁽²⁾ herauszunehmen.

Bei den Richtlinien betreffend den Zugang und den Aufenthalt aller anderen Begünstigten der Freizügigkeit (Richtlinie 90/364/EWG vom 28.6.1990 zum Aufenthaltsrecht⁽³⁾, Richtlinie 90/365/EWG vom 28.6.1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen⁽⁴⁾ und Richtlinie 93/96 vom 29.10.1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten⁽⁵⁾) ist keine Anpassung erforderlich, soweit diese drei Richtlinien in ihrem Artikel 2 Absatz 2 auf die Artikel 2 und 3 der Richtlinie 68/360/EWG verweisen.

2. Die Verwirklichung des Raums ohne Binnengrenzen bringt eine Differenzierung der an den Grenzen anwendbaren Regelungen mit sich, je nachdem ob es sich um Binnen- oder um Außengrenzen handelt. Da sich der Geltungsbereich des Artikels 7a auf die Binnengrenzen beschränkt und der Vorschlag für ein Übereinkommen über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten⁽⁶⁾ in Artikel 1 Absatz 2 bestimmt, daß dieses Übereinkommen grundsätzlich für alle anderen als die gemeinschaftsrechtlich Begünstigten gilt, sollte im abgeleiteten Recht zum Ausdruck gebracht werden, daß das Überschreiten der Außengrenzen nur auf Vorlage eines gültigen Personaldokuments gestattet wird.

3. Die Verwirklichung des Binnenmarkts hat keine Auswirkung auf die geltende Regelung für das eigentliche Aufenthaltsrecht (Fälle, in denen ein Aufenthaltstitel beantragt werden muß, Modalitäten für die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen) und entzieht den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit, unabhängig vom Überschreiten der Binnengrenzen Personenkontrollen vorzunehmen. Unter diesen Bedingungen muß bei der Anpassung des abgeleiteten Rechts zum Ausdruck gebracht werden, daß die Mitgliedstaaten von Personen, die ihren Anspruch auf Freizügigkeit ausüben, den Besitz eines gültigen Personaldokuments verlangen können.

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 13.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 172 vom 28. 6.1973, S. 14.

⁽³⁾ ABl. Nr. L 180 vom 13. 7.1990, S. 26.

⁽⁴⁾ ABl. Nr. L 180 vom 13. 7.1990, S. 28.

⁽⁵⁾ ABl. Nr. L 317 vom 18.12.1993, S. 59.

⁽⁶⁾ ABl. Nr. C 11 vom 15. 1.1994, S. 6.

4. Nach Artikel 8a des Vertrags hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Der Vorschlag, im abgeleiteten Recht die Bedingung aufzuheben, daß beim Überschreiten der Binnengrenzen ein gültiger Paß oder Personalausweis vorzulegen ist, zielt darauf ab, die Beschränkungen und Bedingungen, denen die Ausübung des durch Artikel 8a bekräftigten Grundrechts der Freizügigkeit unterliegt, zu verringern.

5. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinien 68/360/EWG und 73/148/EWG können Mitgliedstaaten von Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, die Vorlage eines Visums bei der Einreise verlangen. Bei der praktischen Anwendung dieser Bestimmung muß eine weitere Begleitmaßnahme für die Verwirklichung des Binnenmarkts beachtet werden. Es handelt sich um den Vorschlag für eine Richtlinie zu dem Reiserecht der Staatsangehörigen aus Drittstaaten innerhalb der Gemeinschaft⁽⁷⁾. Gemäß dieser Richtlinie ist Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich ordnungsgemäß im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ohne Einreisevisum eines Staates gestattet, wenn es sich um einen Kurzaufenthalt handelt. Wenn die Richtlinie in Kraft getreten ist, muß selbstverständlich bei der Anwendung des genannten Artikels 3 Absatz 2 die darin vorgesehene Gleichwertigkeit des Aufenthaltstitels und des Visums berücksichtigt werden. Indessen wurde die Bestimmung nicht geändert, da sie in ihrer gegenwärtigen Fassung dahingehend ausgelegt werden kann, daß die Möglichkeit, von Familienangehörigen, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind, ein Visum zu verlangen, nicht gegen andere gegebenenfalls maßgebliche gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen verstoßen muß.

6. Die genannten Änderungen an den Richtlinien 68/360/EWG und 73/148/EWG sind Gegenstand dieses Vorschlags auf der Grundlage von Artikel 49 einerseits und der Artikel 54 Absatz 2 sowie 63 Absatz 2 andererseits. Diese Artikel sind die jeweiligen Rechtsgrundlagen der Richtlinien 68/360/EWG und 73/148/EWG. Die Inanspruchnahme eines einzigen Instruments zur Änderung von zwei Richtlinien ist möglich, sofern die betroffenen Rechtsgrundlagen mit dem gleichen Verfahren, der Mitentscheidung verbunden sind.

Erläuterung der Artikel

Artikel 1:

- Punkt 1: durch die Streichung des Satzteils "um von diesem Ausreiserecht Gebrauch machen zu können, bedarf es lediglich der Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses" in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinien 68/360 und 73/148 wird das abgeleitete Recht mit Artikel 7a des Vertrags kohärent gestaltet: so entfällt nämlich eine Bestimmung, wonach das Recht zur Ausreise aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats von der Vorlage eines Personaldokuments abhängig gemacht werden kann.
- Punkt 2: die Neufassung von Artikel 3 Absatz 1 berücksichtigt, daß der Anwendungsbereich des Artikels 7a auf die Kontrolle an den Binnengrenzen begrenzt

(7)

ist und macht er sichtlich, daß von Begünstigten des Gemeinschaftsrechts bei Überschreiten der Außengrenzen im Sinne der Einreise oder der Ausreise die Vorlage eines gültigen Dokuments verlangt wird.

- Punkt 3: der neue Absatz 3 des Artikels 3 soll die Tragweite der Folgen des Artikels 7a genau festlegen. Wenn die Verwirklichung eines Binnenmarkts bedeutet, daß das Überschreiten einer Binnengrenze nicht mehr zu der Vorlage eines Personaldokuments Anlaß gibt, setzt gleichwohl die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit voraus, daß die betreffende Person ein gültiges Personaldokument besitzt, dessen Vorlage insbesondere für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels verlangt wird.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung
der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und
Aufenthaltsbeschränkungen für
Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen
innerhalb der Gemeinschaft
und
der Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und
Aufenthaltsbeschränkungen für
Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft
auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 49, Artikel 54 Absatz 2 und Artikel 63 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Artikel 8a des Vertrags sieht vor, daß jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen.

Artikel 7a des Vertrags sieht die Verwirklichung des Binnenmarkts vor, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist

Die Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft⁽¹⁾, zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens und die Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassungs- und des Dienstleistungsverkehrs enthalten Bestimmungen über die Personenkontrolle an den Grenzen⁽²⁾; für die Verwirklichung des Artikels 7a, der auch eine Richtlinie zur Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen dient, müssen die obengenannten

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 13.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 172 vom 28. 6.1973, S. 14.

Bestimmungen angepaßt werden, um ihre Anwendung auf die Außengrenzen der Gemeinschaft zu beschränken.

Eine Änderung der Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht⁽³⁾, 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen⁽⁴⁾ und 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten⁽⁵⁾ ist insofern nicht erforderlich, als diese Richtlinien in Artikel 2 Absatz 2 auf die Bestimmungen der Richtlinie 68/360/EWG verweisen, die mit dieser Richtlinie geändert werden.

Es ist zu präzisieren, daß die Zielsetzung des Artikels 7a nicht beinhaltet, daß Unionsbürger und ihre Familienangehörigen reiseberechtigt sind, ohne die erforderlichen Reisedokumente mit sich zu führen -

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN :

Artikel 1

Die Richtlinie 68/360/EWG und die Richtlinie 73/148/EWG werden wie folgt geändert:

1. Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen;
2. Artikel 3 Absatz 1 erhält folgende Fassung:
"1. Die Mitgliedstaaten gewähren den in Artikel 1 genannten Personen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet. Die in Artikel 1 genannten Personen sind berechtigt, die Außengrenzen der Mitgliedstaaten lediglich auf Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses zu überschreiten."
3. In Artikel 3 wird folgender Absatz 3 angefügt:
"3. Die Mitgliedstaaten können verlangen, daß die in Artikel 1 genannten Personen einen gültigen Personalausweis oder Reisepaß und gegebenenfalls ein Visum mit sich führen, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben."

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens zum 31. Dezember 1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten die Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

⁽³⁾ ABl. Nr. L 180 vom 13. 7.1990, S. 26.

⁽⁴⁾ ABl. Nr. L 180 vom 13. 7.1990, S. 28.

⁽⁵⁾ ABl. Nr. L 317 vom 18.12.1993, S. 59.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

Im Namen des Rates

Der Präsident