

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten*

23. Januar 2001

## **ARBEITSDOKUMENT**

über das Überschreiten der Außengrenzen und die Weiterentwicklung der Schengener Zusammenarbeit

Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten

Berichterstatter: Carlos Coelho

# ARBEITSDOKUMENT

## Überschreiten der Außengrenzen und Weiterentwicklung von Schengen

Die Schengener Zusammenarbeit zwischen bestimmten Mitgliedstaaten war ursprünglich außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft begründet worden, wurde aber mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam in den Rahmen der Union überführt. Kraft der Protokolle zum Vertrag von Amsterdam ist der Schengen-Raum das einzige Beispiel für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Mitgliedstaaten. In dem Bewusstsein, dass dies die einzige umfassende Überprüfung dieser Zusammenarbeit ist und dass seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1. Mai 1999) über ein Jahr vergangen ist, beabsichtigt der Berichterstatter daher, nicht nur die zugrunde liegenden Berichte zu prüfen, sondern auch die Fragen anzusprechen, die seiner Ansicht nach von größter Bedeutung sind.

### A. HINTERGRUND

#### 1. Zusammenarbeit außerhalb des Gemeinschaftsrahmens

In dem am 14. Juni 1985 unterzeichneten Übereinkommen von Schengen brachten die fünf Vertragsparteien (Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und die Niederlande) die Absicht zum Ausdruck, gemeinsame Maßnahmen zum Abbau der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen zu treffen, um den freien Personenverkehr zu verwirklichen. 1990 wurde ein Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen unterzeichnet. Zur Verwirklichung des Ziels des freien Personenverkehrs (Überschreiten der Binnen- und der Außengrenzen, Sichtvermerke für kurzfristige und langfristige Aufenthalte, Reiseverkehr von Drittausländern) sollten zahlreiche *Ausgleichsmaßnahmen* durchgeführt werden (Ausschreibung zur Einreiseverweigerung, Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit für Flüchtlinge, polizeiliche Zusammenarbeit, Auslieferung, Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels und Errichtung des Schengener Informationssystems).

#### 2. Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in die Verträge

Durch den Maastrichter Vertrag, der 1993 in Kraft trat, wurde ein dritter Pfeiler mit dem Titel „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ geschaffen, der den Grenzübertritt, die Asyl- und Einwanderungspolitik, die justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit umfasste. Später, bei der Annahme des Vertrags von Amsterdam, wurden folgende Maßnahmen vereinbart:

- die „Vergemeinschaftung“ bestimmter Bereiche des dritten Pfeilers (Visa, Asyl, Einwanderung und justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) (d.h. ihre Übertragung auf den Gemeinschaftspfeiler), allerdings auf der Grundlage spezieller Vorschriften wie der Einführung eines Initiativrechts der Mitgliedstaaten;
- die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in die Verträge;
- die Verabschiedung von vier einschlägigen Protokollen:

- a) Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union;
- b) Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 14 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland;
- c) Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands;
- d) Protokoll über die Position Dänemarks.

## **B. DIE ALLMÄHLICHE AUSWEITUNG DES SCHENGEN-RAUMS**

Seit der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens von 1990 haben alle EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme des VK und Irlands) „Beitrittsprotokolle“ unterzeichnet. Die internen Kontrollen zwischen Griechenland und den Schengen-Staaten<sup>1</sup> mussten am 26. März 2000 aufgehoben werden, und damit gilt das Schengener Übereinkommen jetzt in 10 Mitgliedstaaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich, Spanien, Portugal und Griechenland).

Maßnahmen für eine weitere Ausweitung des Schengen-Raums werden weiter unten erläutert. Der Berichterstatter bedauert indessen, dass das Parlament nicht genügend über die Entwicklungen auf diesem Gebiet informiert bzw. nicht formell dazu konsultiert wurde. Die Ausweitung eines Raums der Freizügigkeit (zumindest für die EU-Bürger und die Bürger Norwegens und Islands) auf fünfzehn Staaten (13 EU-Staaten und zwei Nichtmitgliedstaaten) ist aber zu begrüßen.

### **1. Die Einbeziehung der Nordischen Passunion**

Um die seit langem bestehende Nordische Passunion zwischen Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen und Island aufrechtzuerhalten, waren Island und Norwegen bestrebt, sich am Schengen-Raum zu beteiligen. Aus diesem Grund wurden Norwegen und Island bei der Durchführung des Schengen-Besitzstands assoziiert<sup>2</sup>, und am 18. Mai 1999 wurde mit Island und Norwegen ein Übereinkommen über ihre Beteiligung an der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>3</sup> geschlossen.

Im Anschluss an eine eingehende Prüfung der praktischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Schengen-Besitzstands beschloss der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung vom 30.11.-1.12. die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands. Der Beschluss tritt am 25. März 2001 in Kraft. Ab diesem Termin wird es zwischen den derzeitigen Schengen-Staaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich, Spanien, Portugal und Griechenland) und den Ländern der Nordischen Passunion (Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen und Island) keine Binnengrenzen mehr geben.

<sup>1</sup> Beschluss des Rates 1999/848/EG vom 13. Dezember 1999 über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in Griechenland, ABl. L 327 vom 21.12.1999, S. 58.

<sup>2</sup> Artikel 6 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union.

<sup>3</sup> Beschluss 1999/439/EG des Rates vom 17. Mai 1999 über den Abschluss des Übereinkommens mit der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, ABl. L 176 vom 10.07.1999, S. 35.

## **2. Teilanwendung des Schengen-Besitzstands auf das VK und auf Irland**

Das Vereinigte Königreich und Irland sind durch den Schengen-Besitzstand nicht gebunden, können aber beantragen, dass einzelne oder alle Bestimmungen dieses Besitzstands auf sie Anwendung finden<sup>1</sup>. Mit Schreiben vom Mai und Juli 1999 beantragte das Vereinigte Königreich, dass die die polizeiliche und die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Betäubungsmittel und das Schengener Informationssystem betreffenden Bestimmungen auf es angewandt werden. Der Rat gab diesem Antrag mit seinem Beschluss vom 29. Mai 2000<sup>2</sup> statt, in dem die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands aufgeführt wurden, die auf das VK Anwendung finden sollen, wobei insbesondere festgelegt wurde, welche Bestimmungen auf Gibraltar Anwendung finden. Diese Bestimmungen werden durch einen Beschluss des Rates in Kraft gesetzt, sobald die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmungen erfüllt sind.

Kurz darauf, am 16. Juni 2000, ging ein ähnlicher Antrag Irlands (abgesehen von den Bestimmungen über die grenzüberschreitende Überwachung) ein. Die Kommission gab zu diesem Antrag eine Stellungnahme ab<sup>3</sup>. Die Kommission prüfte den Antrag Irlands anhand der gleichen Kriterien, die sie auch in Bezug auf den Antrag des VK zugrunde gelegt hatte, und empfahl dem Rat in ihrer Stellungnahme, dem Antrag Irlands stattzugeben.

Der Berichterstatter erinnert daran, dass das oberste Ziel von Schengen darin besteht, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, und vertritt die Auffassung, dass die Ausgleichsmaßnahmen diesem Ziel angemessen sein müssen.

Der Berichterstatter steht der Position des Vereinigten Königreichs und Irlands, die lediglich die mit der Strafverfolgung und der polizeilichen Zusammenarbeit in Zusammenhang stehenden Ausgleichsmaßnahmen akzeptieren, nicht aber prinzipiell das Ziel einer Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen ihren Ländern und den Schengen-Staaten anerkennen, kritisch gegenüber. Sie nennen keinen Zeitplan für die Arbeiten (Untersuchungen) im Hinblick auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, sobald alle die Strafverfolgung und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffenden Bestimmungen des Schengener Übereinkommens auf sie Anwendung finden.

Die Auswirkungen der Beteiligung der Länder der Nordischen Passunion sowie des VK und Irlands am SIS werden getrennt erörtert.

### **C. BEGRENZTE ZUNAHME AN TRANSPARENZ ALS FOLGE DER EINBEZIEHUNG**

Das Parlament hatte gehofft, dass die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands zu einer beträchtlichen Zunahme an Transparenz führen würde. Nach Ansicht des Berichterstatters sind die Ergebnisse jedoch, obwohl sich die Situation gegenüber früher verbessert hat,

---

<sup>1</sup> Artikel 4 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union.

<sup>2</sup> Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, ABl. L 131 vom 01.06.2000, S. 43.

<sup>3</sup> SEK(2000) 1439 endg..

enttäuschend: verspätete und unvollständige Veröffentlichung des Schengen-Besitzstands und verminderte Berichterstattung über die Tätigkeiten im Rahmen von Schengen.

## **1. Größere, aber nach wie vor unvollkommene Transparenz des Schengen-Besitzstands**

In Übereinstimmung mit den Protokollen fasste der Rat am 20. Mai 1999 einen Beschluss darüber, was den Schengen-Besitzstand ausmacht<sup>1</sup>, sowie einen weiteren Beschluss zu der Frage, ob der Schengen-Besitzstand unter den ersten oder den dritten Pfeiler fällt<sup>2</sup>. Bei seiner Entscheidung über den Schengen-Besitzstand hat der Rat das Parlament oder andere betroffene Gremien weder konsultiert noch deren Stellungnahmen umfassend berücksichtigt.

Im September 2000 (über ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam) wurde der „Schengen-Besitzstand“ schließlich in allen Amtsprachen im Amtsblatt veröffentlicht. Dies ist sehr zu begrüßen. Wegen der Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Schengener Dokumente<sup>3</sup> wurden jedoch nicht alle Dokumente veröffentlicht, die Bestandteil des Schengen-Besitzstands sind. So wurden z.B. das Gemeinsame Handbuch und die Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen veröffentlicht, aber ohne wichtige Anlagen, z.B. die Liste der Visumanträge, für die eine vorherige Konsultation der nationalen zentralen Behörden erforderlich ist.

Außerdem wählte der Rat eine enge Definition des eine Rechtsgrundlage erfordernden Besitzstands, so dass wichtige Dokumente nicht Bestandteil des „offiziellen“ Schengen-Besitzstands sind und daher nicht im Amtsblatt veröffentlicht wurden (z.B. die Geschäftsordnung der GK, die Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen der GK und die Liste der Behörden, die direkten Zugang zum SIS erhalten<sup>4</sup>). Der Rat behauptet, dass sich dies nicht auf die Rechtsgültigkeit der Dokumente auswirke, doch sollten die Dokumente in diesem Fall veröffentlicht werden.

## **2. Verminderte Berichterstattung über die Tätigkeiten im Rahmen von Schengen**

Paradoxerweise wurde das Parlament im Rahmen der früheren Schengener Regelungen besser über die Arbeiten innerhalb der Schengener Gremien informiert, da die Schengener Präsidentschaft dem Europäischen Parlament nach ihrer sechsmonatigen Amtszeit einen

---

<sup>1</sup> Beschluss 1999/435/EG des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, ABl. L 176 vom 10.07.1999, S. 1.

<sup>2</sup> Beschluss 1999/436/EG des Rates vom 20. Mai 1999 zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die einzelnen Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, ABl. L 176 vom 10.07.1999, S. 17.

<sup>3</sup> Beschluss des Exekutivausschusses vom 14. Dezember 1993 bezüglich der Vertraulichkeit bestimmter Dokumente (SCH/Com-ex (93) 22 rev., Beschluss des Exekutivausschusses vom 23. Juni 1998 bezüglich der Vertraulichkeit bestimmter Dokumente (SCH/Com-ex (98) 17), ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 129 u. S. 137.

<sup>4</sup> Auf Wunsch des Rates stellte die GK eine Liste mit ihrem Besitzstand zusammen, die nach ihrer Auffassung in den Schengen-Besitzstand hätte aufgenommen werden sollen. Es wurde jedoch keine der Stellungnahmen und Beschlüsse der GK in den Schengen-Besitzstand übernommen.

Bericht vorlegte. Darüber hinaus wurden Jahresberichte über die Anwendung des Schengener Übereinkommens und die Situation an den Außengrenzen angenommen und dem Parlament übermittelt. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam hat der Ausschuss speziell zu den Fortschritten im Rahmen von Schengen von der Präsidentschaft keinen einzigen Bericht und auch keinerlei schriftliche Berichte zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands erhalten. Die einzigen speziellen Berichte zu Schengen, die das Parlament erhielt, waren die Berichte des Gemeinsamen Kontrollinstanz („GK“).

## **D. WEITERENTWICKLUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDS**

Das Parlament hatte gehofft, dass die Einbeziehung des Schengen-Besitzstand in die Verträge und die Übertragung der Bereiche freier Personenverkehr, Asyl und Einwanderung auf die Gemeinschaft zu deutlichen Fortschritten auf diesem Gebiet führen würde. In Wirklichkeit war das Ergebnis jedoch – teilweise bedingt durch das den Mitgliedstaaten übertragene Initiativrecht – chaotisch und widersprüchlich. Im Bereich des dritten Pfeilers rechnete das Parlament damit, eine gewichtigere Rolle im Legislativprozess spielen zu können, doch aufgrund der engen Auslegung der Vertragsbestimmungen durch den Rat und der Tatsache, dass die Verträge dem Parlament nur begrenzte Rechtsmittel einräumen, war das Parlament nicht in der Lage, umfassend am Legislativprozess mitzuwirken. Der Berichterstatter befürchtet, dass infolgedessen eine sehr verwirrende Situation eintreten wird und die große Gefahr besteht, dass die Gemeinschaft kein angemessenes, in sich stimmiges Rechtssystem wird entwickeln können, das den Bürgern Rechte überträgt und diese Rechte schützt.

### **1. Ein komplizierter Rahmen für die Annahme neuer Bestimmungen**

Die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens wurden zwischen Titel IV EGV (dem Gemeinschaftspfeiler) und Titel VI EUV (dem dritten Pfeiler) aufgeteilt. Generell stützen sich die den freien Personenverkehr, die Einwanderung und das Asyl betreffenden Maßnahmen auf Titel IV EGV. Der Umfang der Bestimmungen des Schengener Übereinkommens unterscheidet sich hier jedoch von dem der Bestimmungen in Titel IV EGV (so ist z.B. der vorübergehende Schutz von Flüchtlingen Bestandteil von Titel IV, nicht aber der Schengener Bestimmungen). Ähnlich stützen sich die Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen jetzt auf Titel VI EUV, und auch hier sind der Umfang der Schengener Bestimmungen und der der Vertragsbestimmungen nicht identisch.

Vorschläge und Initiativen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands stützen sich auf die einschlägigen Vorschriften der Verträge. Nach Maßgabe der einschlägigen Protokolle können das VK und Irland jedoch ihre besonderen Reiseregeln weiter anwenden und auch an ihren Grenzen weiterhin Kontrollen durchführen, also wählen, ob sie sich an den gemäß Titel IV angenommenen Maßnahmen beteiligen möchten oder nicht. Auch für Dänemark gibt es ein entsprechendes Protokoll, und Dänemark beteiligt sich abgesehen von Maßnahmen zur Festlegung der Drittländer, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen, nicht an der Annahme von Maßnahmen nach Titel IV. Dänemark kann sich für die Beteiligung an einer Maßnahme zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nach Titel IV entscheiden, doch werden dadurch nur „völkerrechtliche“ Verpflichtungen begründet.

## 2. Bruchstückhafte Fortschritte beim freien Personenverkehr

Dem Europäischen Parlament wurden zahlreiche Vorschläge und Initiativen zur Weiterentwicklung oder Ersetzung des Schengen-Besitzstand unterbreitet, so z.B. der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, und die französische Initiative für eine Verordnung des Rates über die Reisefreiheit für Inhaber eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt.

Diese Vorschläge und Initiativen wurden individuell geprüft, und deshalb möchte sich der Berichterstatter im folgenden auf einige allgemeine Bemerkungen beschränken:

- Die oben erläuterten Vertragsbestimmungen haben zu einem komplizierten System geführt, das für die Bürger weniger transparent und verwirrend ist, da es, obwohl in den Vorschlägen die Länder genannt werden, für die sie gelten, keine eindeutige Differenzierung und Berichterstattung bezüglich der Maßnahmen gibt, die unter die verstärkte Zusammenarbeit fallen und daher nur für einige Länder gelten.
- Der Rückgriff auf Initiativen der Mitgliedstaaten führt zu einem unvollkommenen Ansatz, dem es an Abstimmung und innerer Geschlossenheit fehlt. Außerdem enthalten die Vorschläge oft keine Begründung. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gab es 27 Initiativen von Seiten der Mitgliedstaaten.
- Die Initiativen der Mitgliedstaaten lassen nicht erkennen, ob und inwieweit sie die Absicht verfolgen, den derzeitigen Schengen-Besitzstand außer Kraft zu setzen. Bei einer Initiative (der portugiesischen Initiative zu Staatsbürgern, die von der Visumpflicht und befreit sind, und zur Dauer der Reisefreiheit) ging es um einen offenkundigen Widerspruch zwischen den Vertragsbestimmungen in Titel IV und dem Schengen-Besitzstand. Die Initiative bezieht sich allerdings nur auf einen Teil der bestehenden Bestimmungen des Schengener Übereinkommens, so dass nicht klar ist, wie die innere Geschlossenheit dieses Systems aufrechterhalten werden soll.
- Da der Schengen-Besitzstand zum Teil als vertraulich gilt, ist es für das Parlament schwierig, wenn nicht gar unmöglich, sich am Legislativprozess zu beteiligen (siehe z.B. die finnische Initiative zu den Durchführungsbefugnissen des Rates bei der Prüfung der Visumanträge). Das Parlament hat die betreffenden Dokumente angefordert und die Auskunft erhalten, dass diese Dokumente „unter Bedingungen, die ihre vertrauliche Behandlung gewährleisten“, eingesehen werden können.

Es ist klarzustellen, dass das mit den Vorschlägen und Initiativen verfolgte Ziel oft lobenswert ist und auch vom Parlament unterstützt wird, dass das Parlament aber diesen beschränkten, unvollkommenen und in sich widersprüchlichen Ansatz, der seiner Ansicht nach dem Ziel, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, nicht gerecht wird, nicht unterstützen kann.

### **3. Die bedauerliche Beibehaltung des einseitigen Rechts zur Aussetzung des freien Personenverkehrs**

Eine gravierende Schwachstelle der dem Europäischen Parlament unterbreiteten Vorschläge ist der Vorschlag einer „Vergemeinschaftung“ von Artikel 2 Absatz 2 des Schengener Übereinkommens, der den Schengen-Staaten die Möglichkeit einräumt, nach Konsultation der anderen Vertragsparteien außer in dringenden Fällen einseitig Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen, wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit dies erfordern<sup>1</sup>.

Obwohl diese Grenzkontrollen grundsätzlich nur für eine begrenzte Zeitdauer gelten sollen, werden sie in Frankreich seit einiger Zeit durchgeführt, um Druck auf die Niederlande auszuüben, damit diese ihre Drogenpolitik ändern. Erst kürzlich führte auch Belgien vorübergehende Grenzkontrollen zur Verhinderung erwarteter Krawalle von Hooligans ein, die an der Fußballweltmeisterschaft 2000 teilnehmen wollten. Außerdem führte Spanien vorübergehende Grenzkontrollen an seiner Grenze zu Frankreich ein.

Im Anzeiger der Kommission wird auf einen künftigen Vorschlag zu Artikel 2 Absatz 2 verwiesen, den die Kommission in der ersten Hälfte des Jahres 2001 vorzulegen gedenkt. Es sei daran erinnert, dass ein früherer Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 1995 vom Rat nicht angenommen wurde<sup>2</sup>. Angesichts der Fortschritte, die bei der Anwendung der Bestimmungen des Schengener Übereinkommens erzielt wurden, fordert der Berichterstatter die Kommission jedoch eindringlich auf, einen formellen Vorschlag zu unterbreiten, der Bestimmungen über eine vorherige Genehmigung durch den Rat, die Genehmigung für einen begrenzten Zeitraum (z.B. 30 Tage) und das Erfordernis einer Proportionalität sowie Bedingungen für die Verlängerung des Zeitraums vorsehen könnte<sup>3</sup>.

### **4. Die Strafverfolgung und die Sicherheit betreffende Maßnahmen im Rahmen des Schengener Übereinkommens**

Auch in diesem Bereich hat das Parlament einzelne Vorschläge und Initiativen erhalten. Aufgrund der getrennten Entwicklung von Europol und den Vorschriften über die Vertraulichkeit bestimmter Dokumente ist dieser Bereich jedoch für die Bürger noch weniger transparent und noch verwirrender geworden. Da dieser Bereich unter den dritten Pfeiler fällt, ist außerdem die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unzureichend und erweiterungsbedürftig.

Der Berichterstatter stellt fest, dass der Jahresbericht 1998 über die Durchführung des Schengener Übereinkommens folgende Zahlenangaben enthält: 370 grenzüberschreitende Überwachungsmaßnahmen und 39 grenzüberschreitende Verfolgungen im Jahr 1998 im

---

<sup>1</sup> Beschluss des Schengener Exekutivausschusses vom 20. Dezember 1995 bezüglich des Verfahrens für die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SCH/Com-ex (95) 20, 2. Rev.), ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 133.

<sup>2</sup> KOM(95) 347.

<sup>3</sup> Gemäß dem Beschluss zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für den Schengen-Besitzstand basiert Artikel 2 Absatz 2 des Schengener Übereinkommens auf Artikel 62 Absatz 1 des EG-Vertrags (Maßnahmen, die sicherstellen, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden), und zwar unbeschadet der Bestimmung von Artikel 64 Absatz 1, wonach die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unberührt bleiben.



Zusammenhang mit Anträgen auf Rechtshilfe zum Zweck der Verhütung oder Untersuchung von Straftaten, wobei den meisten Anträgen dieser Art stattgegeben wurde. Wie erwähnt, gab es jedoch auch rechtliche Probleme aufgrund der unterschiedlichen Befugnisse der Polizei in den Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens. Hier ist unter anderem folgendes zu nennen:

- kein Festhalterecht für die nacheilenden Beamten in einigen Staaten,
- Fehlen einheitlicher Bestimmungen über die eine Verfolgung rechtfertigenden Straftaten und die Modalitäten der Verfolgung,
- unzureichende Bestimmungen für die Inanspruchnahme von besonderen Rechten und von Durchfahrtsrechten,
- keine Bestimmungen über den Einsatz von Flugzeugen,
- keine Kompatibilität zwischen den Funksystemen einiger Schengen-Staaten.

Diese Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Übereinkommens ist getrennt von der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Europol. Beide Regelwerke sollten jedoch nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die Mechanismen, die eingeführt werden, um diese Probleme zu lösen, sollten so einheitlich wie möglich sein, um sicherzustellen, dass die Verfahren der Polizei nicht zu bürokratisch sind und die Bürger über ihre Rechte informiert werden können.

## **E. SITUATION AN DEN AUSSENGRENZEN UND ERWEITERUNG**

### **1. Außengrenzen**

Im Jahresbericht 1998 über die Außengrenzen der Schengen-Staaten werden die Grenzen des Schengen-Raums genannt, an denen es einen illegalen Einwanderungsstrom gab. In dem Bericht werden auch die von den Schengen-Staaten zur Bekämpfung des Problems getroffenen Maßnahmen aufgeführt, die größtenteils eine Erhöhung der Ressourcen, sowohl des Personals als auch der finanziellen und technischen Mittel, erfordern. Ferner wird auf Probleme an der deutsch-tschechischen Grenze eingegangen, die ein wichtiges Schlupfloch für illegale Einwanderer bildete.

In dem Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass dieser Einwanderungsstrom oft das Ergebnis der Tätigkeit krimineller Banden ist. Der Berichterstatter begrüßt, dass Vorschläge für Sanktionen und Strafen für Schlepper unterbreitet wurden.

### **2. Erweiterung**

Es finden Verhandlungen mit 12 Beitrittsländern statt: Zypern, Ungarn, Polen, Estland, Tschechische Republik, Slowenien, Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta. Auch die Türkei wurde offiziell als Kandidatenland anerkannt. Eine Erweiterung um diese Länder wird das Erscheinungsbild Europas von Grund auf ändern, und die neuen Länder werden für die Kontrolle von Tausenden von Kilometern neuer EU-Außengrenzen verantwortlich sein.

Gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands müssen die Beitrittsländer den Schengen-Besitzstand vollständig übernehmen. Dies bedeutet, dass den Beitrittsländern eine riesige, komplexe und einem ständigen Wandel unterworfenen Sammlung

von Rechtsvorschriften als Voraussetzung für den Beitritt zur EU vorgelegt wird. Dies war bei früheren neuen EU-Mitgliedern nicht der Fall. Außerdem werden, falls die Beitrittsländer nicht „en bloc“ aufgenommen werden, einige Länder gezwungen sein, strengere Grenzkontrollen durchzuführen, die dazu führen, dass Gemeinschaften gespalten werden, und erst nach dem Beitritt der anderen Länder abgeschafft werden. Es wäre eine bessere Lösung, die Kontrollen für alle oder eine Gruppe dieser Länder zur gleichen Zeit aufzuheben, wie es auch für die Nordische Passunion der Fall sein wird, sobald bestimmte Sicherheitsbedingungen erfüllt sind.

Der Prozess der Überprüfung der Übernahme des Schengen-Besitzstands für die derzeitigen EU-Mitglieder erstreckte sich über einen langen Zeitraum (im Falle Griechenlands wurde das Beitrittsübereinkommen 1992 unterzeichnet, und im März 2000 erfolgte die vollständige Abschaffung der Grenzkontrollen).

Es erscheint daher wenig sinnvoll, eine Mitgliedschaft von der Übernahme des Schengen-Besitzstands abhängig zu machen. Besser wäre es, wenn die Beitrittsländern so schnell wie möglich beitreten könnten und die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands von einer Überprüfung und einem anschließenden Beschluss über die Abschaffung der Binnengrenzen abhängig gemacht würde.