

27.09.91

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

EntschlieBung über den freien Personenverkehr und die Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 26411 - vom 25. September 1991. Das Europäische Parlament hat die EntschlieBung in der Sitzung am 13. September 1991 angenommen.

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf die Artikel 3, 5, 7, 8a, 100 und 235 des EWG-Vertrags,
- unter Hinweis auf die Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte, in der die Mitgliedstaaten ihren Willen bekunden, "durch die Vertiefung der gemeinsamen Politiken und die Verfolgung neuer Ziele die wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern und das Funktionieren der Gemeinschaften in der Weise zu verbessern, daß die Organe die Möglichkeit erhalten, ihre Befugnisse unter Bedingungen auszuüben, die dem gemeinschaftlichen Interesse am dienlichsten sind",
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 11. November 1977 zur Zuerkennung besonderer Rechte an die Bürger der Europäischen Gemeinschaft in Durchführung des Beschlusses der Gipfelkonferenz von Paris vom Dezember 1974¹,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 12. März 1987 zu den Fragen des Asylrechts²,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 15. März 1989 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 1989³,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 23. November 1989 zur Unterzeichnung eines Zusatzabkommens zum Schengener Abkommen⁴,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 15. März 1990 zum freien Personenverkehr im Binnenmarkt⁵,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 14. Juni 1990 zum Schengener Abkommen sowie zu der von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Einwanderung" ausgearbeiteten Konvention zum Asylrecht und zum Flüchtlingsstatus⁶,
- unter Hinweis auf seine Debatten am 20. und 21. Februar 1991 während der Plenartagung⁷,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 22. Februar 1991 zur Harmonisierung der Politiken betreffend den Zugang zu den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Hinblick auf die Freizügigkeit (Artikel 8a

¹ ABl. Nr. C 299 vom 12.12.1977, S. 26.

² ABl. Nr. C 99 vom 13.04.1987, S. 167.

³ ABl. Nr. C 96 vom 17.04.1989, S. 57.

⁴ ABl. Nr. C 323 vom 27.12.1989, S. 98.

⁵ ABl. Nr. C 96 vom 17.04.1990, S. 274.

⁶ ABl. Nr. C 175 vom 16.07.1990, S. 170.

⁷ Ausführliche Sitzungsberichte vom 20.02.1991, S. 184 und vom 21.02.1991, S. 304.

des EWG-Vertrags) und die Ausarbeitung eines zwischenstaatlichen Übereinkommens zwischen den zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft¹,

- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 14. Juni 1991 zur Unionsbrgerschaft²,
 - unter Hinweis auf den Beschluß der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1974 in Paris bezüglich der den Bürgern der Europäischen Gemeinschaft zu gewährenden besonderen Rechte,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ad-hoc-Ausschusses "Europa der Bürger" (Adonnino),
 - unter Hinweis auf das Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts³, in dem Richtlinienvorschläge auf dem Gebiet der Freizügigkeit in Aussicht gestellt sind,
 - unter Hinweis auf den Bericht der Kommission über die Abschaffung der Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen⁴,
 - unter Hinweis auf die Erklärung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister, die am 15. Dezember 1989 in Paris zusammengetreten waren, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Notwendigkeit geeigneter Einwanderungspolitiken,
 - unter Hinweis auf das am 15. Juni 1990 unterzeichnete Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (im folgenden "Asylbereinkommen") und das am 19. Juni 1990 unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (im folgenden "Schengener Durchführungsvereinbarung"),
 - in Kenntnis des Entschlieungsantrags von Herrn Habsburg und anderen zur Sicherung der Freizügigkeit der Bürger der EG an den Binnengrenzen der Gemeinschaft (B3-0055/90),
 - aufgrund von Artikel 121 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte und der Stellungnahme des Politischen Ausschusses (A3-0199/91),
- A. in der Erwägung, daß in Artikel 3 Buchstabe c) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits die Rede ist von der "Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten,
- B. in der Erwägung, daß gemäß Artikel 7 des EWG-Vertrags, unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrags, in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist,
- C. in Erwägung der Bedeutung, die alle Bürger der Gemeinschaft der Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen am 1. Januar 1993 beimessen, sowie in Erwägung der Tatsache, daß jegliche Verzögerung der Öffnung der Grenzen zum

¹ ABl. Nr. C 72 vom 18.03.1991, S. 213.

² Teil II Punkt 18 des Protokolls dieses Datums.

³ KOM(85)0310.

⁴ KOM(89)0640.

vorgesehenen Zeitpunkt gegenüber der Öffentlichkeit durch keinerlei Kompetenzstreitigkeit gerechtfertigt werden könnte,

- D. in der Erwägung, daß im Weißbuch der Kommission in bezug auf die Freizügigkeit Vorschläge im Bereich der Drogen (sollten 1987 vorgelegt werden), der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, der Koordinierung der Vorschriften über Aufenthalt, Einreise und Zugang zur Beschäftigung für Nicht-EG-Bürger (1988), des Asylrechts (1988), des Status von Flüchtlingen (1988), der Visapolitik (1988) und der Auslieferungspolitik (1988) in Aussicht gestellt wurden,
- E. mit der Feststellung, daß auf keinem dieser Gebiete Gemeinschaftsmaßnahmen getroffen bzw. vorgeschlagen wurden,
- F. in der Erwägung, daß der Vizepräsident der Kommission, Herr Bangemann, in einer Mitteilung vom 21. März 1990 vor seinen Kollegen erklärt hat: "Da bis Ende 1992 weniger als 3 Jahre verbleiben, ist das allgemeine Vorgehen der Kommission eher pragmatischer als doktrinäer Art. Wenn also Regierungsabkommen bessere Fortschrittsaussichten bieten als gemeinschaftliche Rechtsinstrumente, hat die Kommission sich dafür entschieden, Fortschritte zu verwirklichen, statt sich auf lange Kompetenzrängeleien einzulassen. Diese pragmatische Politik hat zu einer Änderung der ursprünglich vorgestellten Optik im Weißbuch von 1985 geführt"¹,
- G. in der Erwägung, daß der Vizepräsident der Kommission, Herr Bangemann, am 21. Februar 1991 erwähnt hat, daß er, trotz aller Schwierigkeiten, doch den Versuch machen will, die Schengener Regel auf Gemeinschaftsniveau zu heben, wenn einige Länder nicht beitreten, und daß die Kommission einen eigenen Vorschlag über die materiellen Vorschriften für Einwanderung und die Gewährung des Asylrechts unterbreiten will²,
- H. angesichts der Tatsache, daß jetzt die Befugnisse der Gemeinschaft nicht ausgeschöpft werden, insofern als die im Weißbuch in Aussicht gestellten Maßnahmen nicht vorgeschlagen bzw. angenommen wurden, und daß die Kommission ihrer Pflicht, die Interessen der Gemeinschaft zu wahren, insofern nicht nachkommt,
- I. in der Erwägung, daß die Unterzeichnung des Schengener Abkommens, der Durchführungsvereinbarung hierzu und des Übereinkommens über die Feststellung des Staates, der für die Behandlung eines Asylantrags zuständig ist, der bei einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft eingereicht wird, außerhalb jeder demokratischen Kontrolle des Europäischen Parlaments stattgefunden hat,
- J. in der Erwägung, daß bestimmte Teile der Vereinbarungen schon ausgeführt werden, ohne daß diese von den nationalen Parlamenten genehmigt oder ratifiziert wurden, was einen weiteren Mangel an Demokratie erkennen läßt,
- K. mit der Feststellung, daß zahlreiche Arbeitsgruppen im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit Teilgebiete des freien Personenverkehrs und der Sicherheit behandeln, wie die Schengen-Gruppe, TREVI I, TREVI II, TREVI III, TREVI 92, die Ad-hoc-Gruppe Immigration, die Koordinatorengruppe, SIS, CELAD, GAFI usw., ferner unter Hinweis darauf, daß also all diese Aktivitäten außerhalb der Europäischen Organe stattfinden und daß außerdem das Europäische Parlament diesbezüglich nicht regelmäßig genug und

¹ SEK(90)0437/3.

² Siehe ausführliche Sitzungsberichte vom 20.02.1991/21.02.1991, S. 312 und 313.

inhaltlich nicht ausreichend unterrichtet wird und auch keine Möglichkeit für eine ernsthafte Evaluierung besitzt,

- L. in Kenntnis des bei den nationalen Teilnehmern an diesen Gruppen bestehenden Gefühls, daß die Zahl und Kompetenzen dieser Gruppen nicht mehr im Griff zu halten sind,
- M. in der Erwägung, daß laut der Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrags die Konferenz den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen möchte, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarkts erforderlich sind, und zwar insbesondere die Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind,
- N. unter Hinweis darauf, daß die Politische Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten bei Unterzeichnung der Einheitlichen Akte zur Freizügigkeit die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erwähnt, aber "unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft",
- O. in der Erwägung, daß eine Übereinkunft über das Funktionieren der Außengrenzen im Dezember 1990 nicht unterzeichnet werden konnte,
- P. mit der Feststellung, daß jetzt 8 Mitgliedstaaten Teil der Schengen-Gruppe und ihrer Übereinkünfte sind,
- Q. in der Erwägung, daß die Unterzeichnung der Schengener Durchführungsvereinbarung und des Asylübereinkommens zeigen, daß die obengenannten, im Weißbuch aufgeführten Maßnahmen möglich sind, wenn der politische Wille vorhanden ist,
- R. unter Hinweis auf das Schreiben von Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterrand an den amtierenden Ratspräsidenten (veröffentlicht am Sonntag, 9., und Montag, 10. Dezember in der Zeitung "Le Monde"), in dem vorgeschlagen wird, bestimmte Fragen, die gegenwärtig im Rahmen der Zusammenarbeit auf Regierungsebene behandelt werden, in die Zuständigkeit der "Union" zu übertragen, so z.B. die Bereiche Einwanderung, Visapolitik, Asylrecht, Drogenbekämpfung und vorbeugende Maßnahmen gegen Drogengebrauch sowie Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens,
- S. in der Erwägung, daß der Europäische Rat vom Dezember 1990 in Rom festgestellt hat, daß bei der Verwirklichung des freien Personenverkehrs ein Rückstand besteht,
- T. mit der Feststellung, daß der Europäische Rat im Dezember 1990 in Rom den Wunsch zum Ausdruck gebracht hat, daß die Möglichkeiten für mehr Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der Freizügigkeit untersucht werden,
- U. unter Hinweis darauf, daß der Staatsrat des Königreichs der Niederlande am 8. April 1991 starke Vorbehalte im Hinblick auf Teile des Zusatzabkommens zum Schengener Abkommen vom 19. Juni 1990 geäußert und daher dem Kabinett empfohlen hat, den Gesetzentwurf nicht der Zweiten Kammer der Generalstaaten zu übermitteln,
- V. unter Hinweis darauf, daß das Zusatzabkommen zum Schengener Abkommen in zunehmendem Maße als Experiment, Prüfstand oder Versuchseinrichtung betrachtet wird und daß daher bei den gemeinschaftlichen Vorschlägen die zahlreichen Kritikpunkte hinsichtlich der Unzulänglichkeiten und unzureichenden Regelungen dieses Zusatzabkommens berücksichtigt werden können,

- W. in der Erwägung, daß ein beträchtlicher Anteil der in der Gemeinschaft ansässigen Personen zwar im Besitz des Aufenthaltsrechts für die Gemeinschaft, nicht aber der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats ist; des weiteren in der Erwägung, daß diese Personen unter Umständen seit vielen Jahren in der Gemeinschaft leben, Steuern zahlen und einen wertvollen Beitrag zur Gemeinschaft leisten und durch Vorschläge über den freien Personenverkehr keinen Nachteil erfahren dürfen,
1. besteht darauf, daß die Kommission vor dem 1. Dezember 1991 Vorschläge einreicht für die Maßnahmen, die zur Verwirklichung des im Vertrag vorgeschriebenen freien Personenverkehrs vor Ende 1992 notwendig sind, und für die sogenannten kompensierenden Maßnahmen, und fordert die Kommission auf, dabei die Anmerkungen zur Abschrift von Punkt III der Begründung zu beachten;
 2. steht - auch angesichts des zwingenden Charakters der Bestimmungen von Artikel 8a des EWG-Vertrags - auf dem Standpunkt, daß die Frage des freien Personenverkehrs sowie der anderen dort verankerten Freiheiten in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt;
 3. verweist auf den diesbezüglichen Teil des Weißbuchs der Kommission zum Binnenmarkt und die Erklärung der Mitgliedstaaten in der Schlußakte der Einheitlichen Europäischen Akte zum genannten Artikel 8a;
 4. ist der Auffassung, daß die maßgeblichen Entscheidungen über den freien Personenverkehr weder der gerichtlichen Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs entzogen noch ohne die Beteiligung des Europäischen Parlaments getroffen werden dürfen;
 5. fordert die Kommission auf, umgehend die Ausarbeitung geeigneter Vorschläge mit konkreten Zielen zur Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen ohne jegliche Verspätung am 1. Januar 1993 in die Wege zu leiten, und zwar insbesondere in den Bereichen, in denen die Zusammenarbeit auf Regierungsebene nicht die erhofften Resultate haben dürfte;
 6. besteht darauf, daß die Kommission die Mitwirkung in Arbeitsgruppen der Politischen Zusammenarbeit aussetzt, solange nicht auf Gemeinschaftsebene die notwendigen Fortschritte erzielt werden;
 7. weist nachdrücklich darauf hin, daß, wenn die Kommission ihren Aufgaben nicht nachkommt, daraus Konsequenzen zu ziehen sind;
 8. fordert den Rat auf, der Kommission behilflich zu sein bei der Ausarbeitung der Vorschläge, die zur Verwirklichung des im Vertrag vorgesehenen freien Personenverkehrs notwendig sind;
 9. fordert die Gremien der Europäischen Politischen Zusammenarbeit auf, sofern die Befugnisse der Gemeinschaft nicht ausreichen, der Kommission die Koordinierung der Arbeitsgruppen zu übertragen, die auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs, des Überschreitens der Außengrenzen und der inneren Sicherheit tätig sind;
 10. vertritt die Auffassung, daß geprüft werden muß, wie die Ordnungskräfte mit geeigneten Mitteln ausgestattet werden können, um solchen Straftätern, die durch die Abschaffung der Grenzkontrollen begünstigt werden, entgegenzutreten und sie strafrechtlich wirksam zu verfolgen;
 11. hält es für angebracht, die Aufstellung gemeinschaftlicher Behörden zur Bekämpfung international relevanter Straftaten, insbesondere Geldwäsche,

- Terrorismus, illegaler Waffenhandel, Spionage und Drogenhandel, zu erwägen;
12. wünscht die Verabschiedung einer Gemeinschaftsregelung in bezug auf Waffenhandel, Einwanderung, Visa und Kontrollen an den Außengrenzen, um zu verhindern, daß voneinander abweichende einzelstaatliche Bestimmungen zur Behinderung des freien Personenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft beitragen;
 13. fordert die Kommission und den Rat auf, dem Europäischen Parlament alle drei Monate über Inhalte und Besonderheiten hinsichtlich der Fortschritte bei allen Vorschlägen in Verbindung mit dem freien Personenverkehr und der Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft, und zwar auch über die Tätigkeiten der sogenannten Koordinatorengruppe, zu berichten, so daß das Europäische Parlament jeweils zu gegebener Zeit dazu Stellung nehmen kann;
 14. fordert - unbeschadet seiner Auffassung, wonach das Gebiet des freien Personenverkehrs und der inneren Sicherheit bereits nach geltendem Recht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt - die Regierungskonferenz auf, den Wortlaut der Verträge so zu ändern, daß bezüglich aller Fragen des freien Personenverkehrs in der Gemeinschaft und der Außengrenzen, sowie der inneren Sicherheit, eine Zuständigkeit der Gemeinschaft ausdrücklich begründet wird;
 15. sieht es als notwendig und dringlich an, eine Europäische Charta der wichtigsten Grundsätze für den freien Personenverkehr auszuarbeiten und anzunehmen, damit sich jegliche diese Freiheit reglementierende oder einschränkende Handlung, die von der Gemeinschaft und/oder den Mitgliedstaaten beschlossen wird, an diesen Grundsätzen orientiert und an sie angepaßt wird;
 16. fordert die Kommission auf, für eine Harmonisierung von Datenschutzgesetzen auf Gemeinschaftsebene zu sorgen, damit den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinschaft die rechtlichen Voraussetzungen einer Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen die betreffenden Instanzen eröffnet werden;
 17. weist darauf hin, daß eine demokratische Kontrolle aller Maßnahmen bezüglich des freien Personenverkehrs und der Sicherheit in der Gemeinschaft unerläßlich ist;
 18. ersucht die nationalen Parlamente, das Zusatzabkommen gründlich zu prüfen und zu erörtern und uneingeschränkten Gebrauch von ihren autonomen gesetzgeberischen Befugnissen zu machen;
 19. weist darauf hin, daß im Rahmen aller Vorschläge für den freien Personenverkehr die bürgerlichen Freiheiten in angemessener Weise berücksichtigt werden müssen;
 20. tritt mit Nachdruck dafür ein, daß im Rahmen aller von der Kommission vorgelegten Vorschläge für eine gemeinsame Asylpolitik humanitäre Grundsätze in angemessener Weise berücksichtigt und internationale Verpflichtungen angemessen respektiert werden sollten;
 21. fordert mit Nachdruck, daß in den Vorschlägen über den freien Personenverkehr dafür gesorgt wird, daß Staatsangehörige aus Nicht-EG-Ländern, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in der Europäischen Gemeinschaft haben, nicht diskriminiert werden;

22. fordert die Kommission auf, dafür einzutreten, daß in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament jeweils ein/e Beauftragte/r der Gemeinschaft für Flüchtlingsfragen bzw. für Datenschutz eingesetzt wird;
23. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

Enrico VINCI
Generalsekretär

Georgios ANASTASSOPOULOS
Vizepräsident