

24.03.92

In - EG - Fz - G - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen
vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau
der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen

Punkt der 641. Sitzung des Bundesrates am 3. April 1992

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76
Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Übereinkommen

Allgemein

- EG 1. Der Bundesrat begrüßt, daß mit dem Schengener Abkommen die
Voraussetzungen für den Wegfall der Grenzkontrollen in der
Gemeinschaft am 1. Januar 1993 geschaffen werden sollen.

Ausgeliefert am 24. MRZ. 1992

(noch Ziffer 1)

Der Bundesrat bedauert, daß die notwendigen Regelungen intergouvernemental außerhalb des Gemeinschaftsrahmens getroffen werden mußten. Er spricht sich dafür aus, den Bereich bald möglichst unter Nutzung der derzeitigen und zukünftigen Möglichkeiten in diesen Rahmen zu überführen.

Der Bundesrat erwartet allerdings, daß die Kompetenzen der Länder hierbei respektiert werden.

- EG 2. Der Bundesrat bedauert, daß nur eine konsultative Beteiligung der Kommission beim Zustandekommen des Abkommens erfolgte und das Anliegen der Bundesrepublik Deutschland nach konsultativer Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht durchgesetzt werden konnte.
- Er erinnert an die von ihm vertretene Auffassung, daß alle EG-Staaten dazu beitragen sollten, die Rolle des Europäischen Parlaments zu stärken.

In 3. Ausgleichsmaßnahmen

Unter Hinweis auf die Gemeinsame Erklärung zu Artikel 139 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 in der Schlußakte des vorgenannten Übereinkommens vom 19.6.1990 und unter Bezugnahme auf den Beschluß der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 14. April 1989 geht der Bundesrat davon aus, daß der Bund den vollständigen Kontrollabbau an den Binnengrenzen von der Realisierung der wichtigsten Ausgleichsmaßnahmen abhängig macht. Dazu gehören:

- die Verlagerung der Kontrollen an den Außengrenzen und ihre Verstärkung unter Festlegung gemeinsamer Kontroll- und Überwachungsstandards,
- die Errichtung eines automatisierten Fahndungs- und Informationssystems,
- die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörde (einschließlich grenzüberschreitende Nacheile und Observation),
- die Vereinfachung des internationalen Rechtshilfe- und Auslieferungsverkehrs,
- die Harmonisierung der Sichtvermerkspolitik sowie die Regelung der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylbegehren.

Datenschutz

- In 4. Das in Schengen am 19. Juni 1990 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 bedarf bei seiner Umsetzung der Schaffung nationaler Datenschutzgesetze und bereichsspezifischer datenschutzrechtlicher Regelungen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei den Vertragsstaaten des Übereinkommens darauf hinzuwirken, daß diese unverzüglich fehlendes nationales Datenschutzrecht schaffen und die Konvention des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit noch nicht geschehen, ratifizieren.

- In 5. Der Bundesrat betrachtet mit großer Sorge, daß im Geltungsbereich des Grundgesetzes das für die Durchführung des Übereinkommens zu schaffende bereichsspezifische Datenschutzrecht, insbesondere

zum Ausländerzentralregister,
zum Bundeskriminalamtsgesetz,
zur Strafprozeßordnung und
zum Bundesgrenzschutzgesetz

fehlt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 i.V. mit Artikel 1 Abs. 1 GG bedarf es jedoch zur Beschränkung dieses Rechtes "einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkung klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtstaatlichen Gebot der Normklarheit entspricht" (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, Az. 1 BvR 209/83 u.a., E 65, 1, 43 f. = NJW 1984, 419, 422 = DöV 1984, 156, 158).

(noch Ziffer 5)

Die Berufung der Bundesregierung auf den sogenannten "Übergangsbonus" erscheint nach über acht Jahren seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich zumindest bedenklich, auch wenn er in einzelnen Bereichen noch bestehen könnte. Es wird zwar nicht verkannt, daß dem Gesetzgeber eine ausreichende Zeit für die Beratung und den Erlaß der erforderlichen Vorschriften zu lassen ist; jedoch gibt es bereits in der Rechtsprechung die Auffassung, daß die Übergangsfrist abgelaufen sei (vgl. z.B. OLG Frankfurt, Beschluß vom 14.7.1988, Az. 3 VAs 4/88, NJW 1989, 47 ff.; VG München, Urt. v. 22.10.1987, Az. M 17 K 86.625, RDV 1987, 88 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 23.2.1989, Az. 9 - VII/87, NVwZ 1989, 748 f.; VG Wiesbaden, Urt. vom 13.1.1989, Az. IV E 733/87). Auch wird diese Auffassung in der Literatur vertreten (vgl. z.B. Simitis, NJW 1989, 21 f.; Demke/Schild, Kommentar zum HDSG, § 3 Erl. III.b)bb)).

Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, bis zur Ratifizierung des Übereinkommens im Geltungsbereich des Grundgesetzes die notwendigen bereichsspezifischen Regelungen zu schaffen. Soweit diese nicht gegeben sind, sollte in diesen Bereichen jedoch zumindest das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden sein.

Im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit der Schaffung bereichsspezifischer Regelungen im Bereich der Strafprozeßordnung verweist der Bundesrat auf seine EntschlieÙung vom 26.04.1991 zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität - BR-Drs. 219/91 (Beschluß) -.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die EntschlieÙung greift das ständige Bemühen des Bundesrates zur Schaffung eines bereichsspezifischen Datenschutzes erneut auf. Er schließt sich hierbei der EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland -Pfalz vom 26./27.Oktober 1989 an, welche spezielle nationale Regelungen für das Erheben und Nutzen von Daten vor einem Inkrafttreten des Übereinkommens fordern.

(noch Ziffer 5)

Von den zwölf EG-Staaten haben bisher Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien keine Datenschutzgesetze. Die nach Artikel 117 Abs. 1 des Übereinkommens zu beachtende Konvention des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten wurde außer von der Bundesrepublik Deutschland nur von Frankreich und Luxemburg, nicht aber von den Vertragsstaaten Belgien und Holland ratifiziert. Gleiches gilt auch für das dem Übereinkommen beigetretene Portugal.

Die Achtung der Würde des Menschen und die sich aus dem Grundgesetz ergebende Verpflichtung zur Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 i.V. mit Artikel 1 Abs. 1 GG macht im Falle eines Eingriffs in dieses Recht eine gesetzliche Regelung erforderlich. Im Hinblick auf den durch das Schengener Informationssystem zu erwartenden Datenfluß sind gesetzliche Regelungen nötiger denn je.

R 6. Zur Zuständigkeit von Bundesbehörden

Der Bundesrat stellt fest, daß das Übereinkommen in zahlreichen Bestimmungen gegenüber den anderen Vertragsstaaten die Benennung von zuständigen Behörden oder die Einrichtung von Behörden vorsieht (z. B. in Artikel 17 Abs. 2, Artikel 38 Abs. 4, Artikel 39 Abs. 3, Artikel 40 Abs. 1 und 2, Artikel 41 Abs. 1, Artikel 46 Abs. 2, Artikel 101 Abs. 2 und 4, Artikel 108 Abs. 1). Eine Zuständigkeitsbestimmung ist durch das Übereinkommen selbst nur in Teilbereichen vorgesehen. Im übrigen läßt sich auch aus der Denkschrift nicht entnehmen, welchen Behörden die vorgesehenen Aufgaben übertragen werden sollen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zu prüfen, ob insoweit ergänzende gesetzliche Regelungen erforderlich sind, insbesondere, ob das Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes im Hinblick darauf ergänzt werden muß, daß dem Bundeskriminalamt möglicherweise Aufgaben übertragen werden sollen, die bisher nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

R

7. Zum Exekutivausschuß und zur Arbeitsgruppe

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zu prüfen, ob die von dem nach Artikel 131 - 133 des Übereinkommens vorgesehenen Exekutivausschuß zu treffenden Regelungen (vgl. insbesondere Artikel 3 Abs. 1 Satz 2, Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe a, Artikel 6 Abs. 3 Satz 3, Artikel 8, Artikel 12 Abs. 3, Artikel 17 Abs. 1 - 3, Artikel 24, Artikel 30 Abs. 1 Buchstabe e, Artikel 75 Abs. 2, Artikel 121 Abs. 1 des Übereinkommens) sowie Festlegungen der Arbeitsgruppe nach Artikel 71 Abs. 3 des Übereinkommens der Umsetzung in innerstaatliches Recht bedürfen und auf welche Weise eine solche Umsetzung gegebenenfalls erfolgen soll. Sofern die Bundesregierung eine Umsetzung nicht für erforderlich hält, wird sie um Prüfung gebeten, auf welche Weise eine ausreichende Veröffentlichung der Beschlüsse des Exekutivausschusses sichergestellt werden kann.

In

8. Zum Waffenrecht

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich nachdrücklich dafür einzusetzen, daß die Listen der verbotenen, erlaubnispflichtigen und meldepflichtigen Feuerwaffen alsbald nach **Artikel 89 des Übereinkommens einer sicherheitspolitischen Überprüfung** unterzogen werden mit der Zielrichtung der Schaffung einer Erlaubnispflicht für die bislang nur meldepflichtigen Feuerwaffen und der Einstufung ziviler halbautomatischer Feuerwaffen, die wie vollautomatische Kriegswaffen aussehen, als verbotene Feuerwaffen.

Nach Artikel 81 des Übereinkommens sind in die Liste der meldepflichtigen Feuerwaffen, sofern diese Waffen weder verboten noch erlaubnispflichtig sind, aufzunehmen:

(noch Ziffer 8)

- a) Lange Repetier-Feuerwaffen;
- b) lange Einzellader-Feuerwaffen mit gezogenem Lauf oder gezogenen Läufen;
- c) kurze Einzellader-Feuerwaffen mit Randfeuerzündung mit einer Gesamtlänge von mehr als 28 cm;
- d) die in Artikel 80 Abs. 2 Buchstabe b aufgeführten Feuerwaffen (d.h. halbautomatische Lang-Feuerwaffen, deren Magazin und Patronenlager nicht mehr als drei Patronen aufnehmen kann, ohne daß sie neu geladen werden, und unter der Bedingung, daß das Magazin unauswechselbar ist, oder soweit sichergestellt ist, daß sie mit allgemein gebräuchlichen Werkzeugen nicht umgebaut werden können zu Waffen, deren Magazin und Patronenlager mehr als drei Patronen aufnehmen kann).

Diese Regelung kann dazu führen, daß in Staaten wie Frankreich und Belgien mit liberaleren Waffengesetzen als in Deutschland besonders gefährliche Schußwaffen wie Unterschafetrepetierflinten (sog. pump-guns, die zu den typischen Schußwaffen im Schwerkriminellenmilieu gehören) und dreischüssige, halbautomatische Langwaffen ohne Erlaubnis erworben werden können - ein Ergebnis, das mit deutschen Sicherheitsinteressen angesichts des geplanten Wegfalls der Grenzkontrollen nicht vereinbar ist.

Lange Einzellader-Feuerwaffen mit glatten Läufen (Jagdfinten) sind nicht einmal meldepflichtig.

Wegen des erhöhten Drohpotentials aus Sicherheitserwägungen ebensowenig hinnehmbar ist die Regelung in Artikel 80 Abs. 1 Buchstabe f des Übereinkommens, wonach zivile halbautomatische Feuerwaffen, die wie vollautomatische Kriegswaffen

(noch Ziffer 8)

aussehen (z. B. wie Maschinenpistolen), nur erlaubnispflichtig und nicht - wie im deutschen Waffenrecht nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe e WaffG - verboten sind.

Die in Artikel 89 des Übereinkommens vorgesehene Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung der Feuerwaffenlisten, um technischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, erscheint als der sachgerechte Weg, die deutschen Sicherheitsinteressen hinreichend zu berücksichtigen, ohne das Übereinkommen zu blockieren.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

- R 9. Nach Auffassung des Bundesrates ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Übereinkommen und damit für den Gesetzentwurf teilweise nicht gegeben, da das Übereinkommen zum Teil Gegenstände regelt, für die ausschließlich die Länder zuständig sind. Unter Bezugnahme auf die Lindauer Vereinbarung, in der sich die Bundesregierung und die Landesregierungen über die Beteiligung der Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes geeinigt haben, stellt der Bundesrat fest, daß die Ratifizierung des Übereinkommens erst dann vorgenommen werden kann, wenn sämtliche Länder ihr Einverständnis mit dem Übereinkommen erklärt haben.

- Fz 10. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die finanziellen und personellen Auswirkungen des Gesetzes für die Länder zu ermitteln und darzustellen.

Begründung:

In der Vorlage werden lediglich die Kosten angesprochen, die dem Bund entstehen werden. Auch den Ländern werden erhebliche zusätzliche Kosten erwachsen, und es wird eine große Anzahl zusätzlicher Stellen benötigt (vor allem Schengener Informationssystem und Polizeibereich). Dies dürfte insbesondere bei den Ländern mit Binnengrenzen der Fall sein.

B.

11. Der Gesundheitsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.