

10.12.92

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

EntschlieÙung zum Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 36331 - vom 8. Dezember 1992. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 19. November 1992 angenommen.

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Artikel 3, 5, 7, 8 a, 100, 100 a, 169, 175, 229 und 235 des EWG-Vertrags,
- unter Hinweis auf die politische Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Freizügigkeit im Anhang der Einheitlichen Europäischen Akte,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die von allen EG-Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist,
- unter Hinweis auf das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967, die von allen EG-Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind,
- unter Hinweis auf Anhang 9 der Chicagoer Vereinbarung über den internationalen Fluglinienverkehr von 1944, wonach gegen Luftverkehrsgesellschaften - außer im Falle schwerer Fahrlässigkeit - keine Sanktionen wegen der Beförderung von Fluggästen mit unvollständigen Papieren verhängt werden dürfen,
- unter Hinweis auf den Bericht des Untersuchungsausschusses des französischen Senats über das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen von Schengen¹,
- unter Hinweis auf die Beratungen der niederländischen Zweiten Kammer², die Zusagen der niederländischen Regierung und die Entschliebung der Zweiten Kammer zum Abschluß der Debatte,
- unter Hinweis auf seine Entschliebungen
 - vom 12. März 1987 zu den Fragen des Asylrechts³,
 - vom 15. März 1989 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 1989⁴, insbesondere die Ziffern 10 und 11,
 - vom 23. November 1989 zur Unterzeichnung eines Zusatzabkommens zum Schengener Abkommen⁵,
 - vom 15. März 1990 zum freien Personenverkehr im Binnenmarkt⁶,

¹ Sénat français, Rapport fait au nom de la Commission de Contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen, 12 décembre 1991, n° 167.

² Verhandlungen der Zweiten Kammer der Generalstaaten, 89.-91. Sitzung (16.-18. Juni 1992), TK91 91-5673 ff.

³ Abl. Nr. C 99 vom 13.04.1987, S. 167.

⁴ Abl. Nr. C 96 vom 17.04.1989, S. 57.

⁵ Abl. Nr. C 323 vom 27.12.1989, S. 98.

⁶ Abl. Nr. C 96 vom 17.04.1990, S. 274.

- vom 14. Juni 1990 zum Schengener Abkommen sowie zu der von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Einwanderung" ausgearbeiteten Konvention zum Asylrecht und zum Flüchtlingsstatus,
- vom 22. Februar 1991 zur Harmonisierung der Politiken betreffend den Zugang zu den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Blick auf die Freizügigkeit (Artikel 8 a des EWG-Vertrags) und die Ausarbeitung eines zwischenstaatlichen Übereinkommens zwischen den zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft²,
- vom 14. Juni 1991 zur Unionsbürgerschaft³, insbesondere die Ziffern 10, 11, 12 und 13,
- vom 10. Juli 1991 zur Tagung des Europäischen Rats vom 28. und 29. Juni 1991 in Luxemburg⁴, insbesondere die Ziffern I.4 und I.10,
- vom 13. September 1991 zum freien Personenverkehr und zur Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft⁵,
- vom 7. April 1992 zu den Ergebnissen der Regierungskonferenzen⁶, insbesondere Ziffer 16 Buchstabe e),
- vom 9. Juni 1992 zur Vollendung des Binnenmarktes⁷, insbesondere die Erwägungen C, D und E und die Ziffern 2, 9, 10, 23 und 31,
- unter Hinweis auf Artikel 121 der Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (A3-0336/92),
- A. in der Erwägung, daß der EWG-Vertrag den freien Personenverkehr vorsieht, der bis zum 31. Dezember 1992 verwirklicht sein muß, und daß gemäß Artikel 175 des EWG-Vertrags Klage beim Gerichtshof erhoben werden kann, falls der Rat und die Kommission es unterlassen, den in Artikel 8 a vorgesehenen freien Personenverkehr ordnungsgemäß durchzuführen und dazu die gemäß EWG-Vertrag vorgesehenen Beschlüsse zu fassen,
- B. in der Erwägung, daß die EG-Mitgliedstaaten das Genfer Abkommen von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 ratifiziert haben,
- C. in der Erwägung, daß die EG-Mitgliedstaaten der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beigetreten sind und es angebracht ist, daß die Europäische Gemeinschaft sich diesem Schritt anschließt,
- D. in der Erwägung, daß neun EG-Mitgliedstaaten beabsichtigen, das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen von Schengen anzuwenden⁸, wodurch für deren Staatsangehörige und auch diejenigen, die ihr Hoheitsgebiet betreten wollen, zusätzliche Rechte und Pflichten im Hinblick auf die Freizügigkeit gelten werden und Bürger aus Nicht-Schengen-Ländern anders behandelt werden als die der übrigen EG-Mitgliedstaaten,

¹ ABl. Nr. C 175 vom 16.07.1990, S. 170.

² ABl. Nr. C 72 vom 18.03.1991, S. 213.

³ ABl. Nr. C 183 vom 15.07.1991, S. 473.

⁴ ABl. Nr. C 240 vom 16.09.1991, S. 132.

⁵ ABl. Nr. C 267 vom 14.10.1991, S. 197.

⁶ Protokoll der Sitzung vom 7. April 1992, PE 160.902, S. 46.

⁷ Protokoll der Sitzung vom 9. Juli 1992, PE 161.604, S. 48.

⁸ Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland haben das Zusatzabkommen zum Schengener Abkommen unterzeichnet.

- E. in der Erwägung, daß das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen von Schengen später durch eine Gemeinschaftsregelung ersetzt werden muß, die den zahlreichen Bedenken im Hinblick auf die Lücken und Unvollkommenheiten dieses Durchführungsübereinkommens Rechnung trägt,
- F. in der Erwägung, daß schon jetzt zahlreiche Arbeitsgruppen mit der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen und -texten aufgrund des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen beschäftigt sind, daß in Straßburg die Gebäude für das Schengen-Informationszentrum errichtet werden, daß bereits ein vorläufiger Kontrollausschuß zur Überwachung des Schengener Informationssystems (SIS) eingesetzt wurde und daß dies alles ohne die geringste demokratische Kontrolle geschieht und bevor alle Parlamente der Mitgliedstaaten von Schengen das Durchführungsübereinkommen ratifiziert haben,
- G. in der Erwägung, daß die Vielzahl internationaler Abkommen, internationaler Kooperationsverbände und für internationale juristische und polizeiliche Zusammenarbeit zuständiger Organe zu einem menschenrechtlichen und demokratischen Defizit beiträgt und die betroffenen Bürger unzureichend über ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten informiert werden können,
- H. in der Erwägung, daß die Erprobungsstufe und die konstituierende Phase abgeschlossen sein und eine verbindliche Regelung aufgestellt werden muß, in der die Grundsätze der politisch parlamentarischen Kontrolle, der richterlichen Kontrolle und der Information der Gemeinschaftsbürger förmliche Geltung erhalten,
- 1. ist der Auffassung, daß das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen von Schengen als der geeignete Prüfstand zur Erprobung einer Gemeinschaftsregelung für die in dem Übereinkommen geregelten Bereiche und als Anlaß zur Sensibilisierung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente für diese Angelegenheiten anzusehen ist;
- 2. ist der Auffassung, daß der freie Personenverkehr einen integralen Bestandteil des Binnenmarkts darstellt;
- 3. wiederholt in diesem Sinne seine Aufforderung an die Kommission, die entsprechenden Vorschläge, die zudem geeignet sein müssen, die Regelungen des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen durch Gemeinschaftsrecht zu ersetzen, so bald wie möglich, und spätestens innerhalb der gemäß Artikel 175 des EWG-Vertrags vorgesehenen Frist, dem Rat und ihm selbst zu unterbreiten, und fordert den Rat auf, hierzu die erforderlichen Beschlüsse zu treffen;
- 4. fordert die Kommission und den Rat auf, bei diesen Beschlüssen den Bedenken Rechnung zu tragen, die das Europäische Parlament in diesen Fragen u.a. in den Begründungen der Berichte A3-0288/92 und A3-0199/91 vorgebracht hat;
- 5. behält sich vor, gemäß Artikel 175 des EWG-Vertrags Klage gegen den Rat und die Kommission zu erheben, falls diese ihren Verpflichtungen nicht nachkommen;
- 6. fordert nachdrücklich eine Harmonisierung der Visum- und Asylpolitik im Gemeinschaftsrahmen und eine gemeinschaftliche Auslegung der Bestimmungen der diesbezüglichen internationalen Abkommen;
- 7. äußert die Befürchtung, daß das jetzige Vorgehen, demzufolge die Freizügigkeit, die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen auf dem Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen zustandekommen, wobei nicht einmal immer alle zwölf Mitglied-

staaten beteiligt sind, zu Diskriminierung einerseits zwischen EG-Bürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und andererseits von Nicht-EG-Bürgern, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind, führen wird;

8. fordert die Kommission auf, darauf hinzuwirken, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung und der Freizügigkeit, wie im Durchführungsübereinkommen vorgesehen, auf alle Bürgerinnen und Bürger - auch solche aus Drittstaaten - in der Gemeinschaft angewendet wird;
9. bedauert, daß das Durchführungsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen an keiner Stelle einen Verweis auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthält, und stellt fest, daß Artikel 28 des Durchführungsübereinkommens ausdrücklich die Verpflichtungen aus dem Genfer Übereinkommen und dem Protokoll von New York bestätigen wie auch die Zusage, mit dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zusammenzuarbeiten;
10. fordert die Kommission und den Rat auf, eine demokratische und humanitäre Asylpolitik in Angriff zu nehmen, die der internationalen Dimension der Flüchtlingsproblematik gerecht wird und sich von der UNO-Konvention 1951, dem Zusatzprotokoll von 1967 und seiner obengenannten Entschließung vom 12. März 1987 leiten läßt;
11. fordert, daß die im Durchführungsübereinkommen vereinbarte Verpflichtung der Beförderungsunternehmen, eine Überprüfung der Reisenden vorzunehmen, an die geltenden ICAO-Vereinbarungen angepaßt wird;
12. ist der Auffassung, daß die Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen über die Haftbarmachung von Beförderungsunternehmen, falls die von ihnen beförderten Reisenden nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügen, mit den Bestimmungen von Anhang 9 der Chicagoer Vereinbarung über den internationalen Fluglinienverkehr von 1944 unvereinbar sind, außer wenn diesen Unternehmen grobe Fahrlässigkeit nachgewiesen werden kann;
13. ist der Auffassung, daß die Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen über die polizeiliche Zusammenarbeit zu vage formuliert sind; befürchtet, daß die Tatsache, daß die konkrete Umsetzung dieser Bestimmungen bilateralen Vereinbarungen überlassen bleibt, zu Rechtsunsicherheit führen wird;
14. ist der Ansicht, daß die Möglichkeit zur Verhinderung von Straftaten durch die polizeiliche Zusammenarbeit im administrativen Bereich nicht ausreichend genutzt wurde, und äußert den Wunsch, daß der durch Schengen gegebene Rahmen zu einer besseren Anwendung der bestehenden Instrumente führen wird;
15. ist der Überzeugung, daß die Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen über gegenseitige Rechtshilfe, Auslieferung und Übertragung der Vollstreckung von Strafurteilen den Bestimmungen der Konventionen des Europarats nicht ausreichend Rechnung tragen und daß es deshalb geboten ist, die Bestimmungen dieser Konventionen vorbehaltlos anzuwenden;
16. äußert die Überzeugung, daß die Bestimmungen über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen die Notwendigkeit außer acht lassen, eine Ausweitung des internationalen Rechtsbeistands für die von dem System erfaßten Personen vorzusehen;

¹ Durchführungsabkommen zum Schengener Abkommen, Titel II, Kapitel 6.

17. fordert die Kommission auf, mit dem Europäischen Parlament dafür einzutreten, daß der Bürgerbeauftragte der Gemeinschaft auch für Datenschutz zuständig wird;
18. ist der Überzeugung, daß die Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen über die Übertragung der Vollstreckung von Strafurteilen den Interessen der Inhaftierten nicht ausreichend Rechnung tragen, weil diese Übertragung nicht von der Zustimmung desjenigen, über den die Strafe verhängt wurde, abhängig gemacht wird;
19. unterstreicht bezüglich der Vorschriften des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen, die die Kriterien für die Bestimmung des für die Asylanträge zuständigen Mitgliedstaats festlegen, nachdrücklich die Notwendigkeit, eine rasche Ratifizierung des Dubliner Übereinkommens herbeizuführen, und weist auf die Bestimmungen von Artikel 38 des Durchführungsübereinkommens hin;
20. befürchtet, daß der Schutz des persönlichen Lebensbereichs und dem Rechtsschutz der von dem System erfaßten Personen durch die Unklarheit einer Reihe von Begriffen und die weitreichenden Auslegungsmöglichkeiten der verschiedenen Personenkategorien, die in das SIS aufgenommen sind, beeinträchtigt wird;
21. fordert eine internationale gerichtliche Kontrolle der Ausführung des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen und hält den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg für die dafür geeignete Rechtsinstanz;
22. fordert vor allem angesichts der häufigen und allgemeinen Verwendung der Begriffe "öffentliche Ordnung" und "nationale Sicherheit" eine einheitliche Auslegung dieser Begriffe unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs;
23. äußert die Befürchtung, daß die sehr unterschiedlichen Sonderbefugnisse und die allgemeine Aufgabe des Exekutivausschusses in einzelnen Ländern zu Besorgnis und verfassungsrechtlichen Einwänden Anlaß geben können, und daß ihnen nur sehr schwer unmittelbare Geltung verliehen werden kann;
24. bedauert, daß die Minister und Staatssekretäre der Schengen-Gruppe der Auffassung sind, daß die Liste der Länder, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen, nicht veröffentlicht werden muß;
25. verweist auf die Gefahr der Überschneidung der Aufgaben der in Artikel 70 vorgesehenen ständigen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität mit den bereits bestehenden zahllosen und noch geplanten Initiativen, und befürchtet, daß dadurch die Unklarheit bezüglich einer europäischen Drogenpolitik noch größer wird;
26. fordert den amtierenden Präsidenten der Schengen-Gruppe auf, den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament vor Abschluß der Beschlußfassung Einsicht in die Durchführungsdokumente, die zur Zeit in mehreren Arbeitsgruppen ausgearbeitet werden, zu verschaffen und in regelmäßigen Abständen über die Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen Bericht zu erstatten;
27. begrüßt die Stellungnahme des Staatsrats des Königreichs der Niederlande zum Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Übereinkommens und ersucht die Parlamente der Mitgliedstaaten, das Durchführungsübereinkommen gründlich zu prüfen;

28. fordert die Parlamente der Mitgliedstaaten auf, die Bedenken des Europäischen Parlaments im Hinblick auf das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen von Schengen zu berücksichtigen und von ihren Regierungen u.a. die erforderlichen Garantien für eine demokratische Kontrolle der Ausführung des Durchführungsübereinkommens zum Übereinkommen von Schengen, insbesondere der Tätigkeiten des in Titel VII des Durchführungsübereinkommens eingesetzten Exekutivausschusses, für die Öffentlichkeit der von diesem Ausschuss getroffenen Entscheidungen sowie für besseren Rechtsschutz und bessere Rechtshilfe zugunsten der von der Durchführung des Übereinkommens von Schengen betroffenen Bürger zu fordern (u.a. durch die Ermächtigung des Europäischen Gerichtshofs, auf der Grundlage von Artikel 177 des EWG-Vertrags im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden);
29. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung der Kommission und dem Rat, der Präsidentschaft der Schengen-Gruppe, den Regierungen und Parlamenten der EG-Mitgliedstaaten sowie dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zu übermitteln.

Enrico VINCI
Generalsekretär

Egon KLEPSCH
Präsident