

Bundesrat

Drucksache 623/95

28.09.95

EU - In

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Beseitigung der Personenkontrollen an den
Binnengrenzen

KOM(95) 347 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.

Das Europäische Parlament, 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 7 a 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

A. Allgemeines

1. Die Kommission hat in der Mitteilung vom 8. Mai 1992 an den Rat und an das Parlament zur "Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen"⁽¹⁾ ihre Auslegung von Artikel 7a (vormals Artikel 8a) des EG-Vertrags erläutert.

Die in der Mitteilung enthaltende Rechtsauslegung (siehe Anhang) läßt sich unter folgenden Leitlinien zusammenfassen⁽²⁾:

- *"Die Einheitliche Akte definiert den Binnenmarkt als einen "Raum ohne Binnengrenzen". Die Grundfreiheiten des Vertrags erhalten hierdurch eine neue Dimension. Der Binnenmarkt der Gemeinschaft muß nämlich unter denselben Bedingungen wie ein einzelstaatlicher Markt funktionieren: Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen müssen ohne Kontrolle an der Grenze zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können, ebenso wie sie dies zwischen den Regionen eines Staates tun.*
- *Dieser "Raum ohne Binnengrenzen" kann nur dann eine konkrete Wirkung entfalten, wenn er Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen, die sich in diesem Raum bewegen, in ihrer Gesamtheit betrifft. Was speziell die Freizügigkeit angeht, so würde jede Auslegung von Artikel 8a, die dessen Wirkung auf die Bürger der Gemeinschaft beschränken würde, dieser Vorschrift ihren Nutzeffekt nehmen.*
- *Für die Verwirklichung dieses Ziels ist ein klarer Zeitplan vorgesehen, der am 31. Dezember 1992 ausläuft ...*
- *Artikel 8a stellt für die Gemeinschaft und damit auch für die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung dar, ein bestimmtes Ergebnis herbeizuführen. Diese Verpflichtung ist erst dann eingelöst, wenn sämtliche Kontrollen beseitigt sind.*

Artikel 8a setzt somit ein ganz klares Ziel, das keinen Ermessensspielraum beläßt. Trotz der Beseitigung der Grenzkontrollen behalten die zuständigen Behörden aber im gesamten Hoheitsgebiet, und zwar bis zur Grenze dieses Gebiets, Handlungsbefugnis. Da aber der Grenzübertritt als solcher keine Kontrolle mehr verursachen darf, müssen die entsprechenden Maßnahmen Bestandteile eines Kontrollsystems sein, das sich auf das gesamte Hoheitsgebiet erstreckt. Kontroll-oder Sanktionsbefugnisse, die lediglich ausgeübt werden, wenn oder weil eine Binnengrenze überquert wird, wären folglich nicht mit Artikel 8a vereinbar."

⁽¹⁾ SEK (92) 877 endg.

⁽²⁾ siehe Seite 3 der Mitteilung

2. Allerdings ist festzustellen, daß bisher lediglich der freie Personenverkehr im Sinne von Artikel 7a noch nicht verwirklicht worden ist.

Die wesentlichen Begleitmaßnahmen zur Beseitigung der Kontrollen sind zwar zum Teil erlassen, aber noch nicht in Kraft (wie das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags) oder befinden sich noch immer in der Ausarbeitung (wie die Verordnung zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen und das Übereinkommen über die Personenkontrolle bei Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten)

3. Die Durchführung der wesentlichen Begleitmaßnahmen dürfte in Verbindung mit Artikel 7a EGV zur Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen führen.

Aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit ist jedoch insbesondere,

- die Tragweite des Verbots, Kontrollen vorzunehmen oder Formalitäten an den Binnengrenzen vorzusehen, zu verdeutlichen;
- zu bestätigen, daß die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen für alle Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gilt;
- der Begriff "Binnengrenze" insbesondere in bezug auf Flughäfen und Seehäfen zu definieren;
- der territoriale Geltungsbereich der Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu bestimmen.

Diese Aspekte, die mit dem vorliegenden Vorschlag harmonisiert und koordiniert werden, sind Bestandteil des Begriffs "Binnenmarkt" im freien Personenverkehr, und diese Angleichung wirkt sich unmittelbar auf die Funktionsweise des Gemeinschaftsmarktes aus. Allerdings kann man sich dabei nicht auf Artikel 100a berufen; dieser Artikel gilt nämlich nicht für die Freizügigkeit. Daher stützt sich der Vorschlag auf Artikel 100 EG-Vertrag, was mit der Rechtsgrundlage - Artikel 100a - der Verordnung (EWG) Nr. 3925/91 des Rates vom 19. Dezember 1991 über die Abschaffung von Kontrollen und Förmlichkeiten für Handgepäck oder aufgegebenes Gepäck auf einen innergemeinschaftlichen Flug sowie für auf einer innergemeinschaftlichen Seereise mitgeführtes Gepäck⁽³⁾ vereinbar ist.

4. Da der Wegfall von Personenkontrollen an den Binnengrenzen an die Durchführung der wesentlichen Begleitmaßnahmen geknüpft ist, sollte für die Umsetzung der Richtlinie der 31.12.1996 als Termin festgesetzt werden. Dadurch dürfte der Union und den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die noch ausstehenden Begleitmaßnahmen zu genehmigen und durchzuführen.

Allerdings verpflichtet sich die Kommission bereits jetzt, einen anderen Termin vorzuschlagen, falls sich nach Erlaß dieser Richtlinie zeigen sollte, daß die Begleitmaßnahmen nicht bis zum 31.12.1996 durchgeführt werden können.

⁽³⁾ ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1991, S. 4.

5. Aus Gründen der Klarheit und der Rechtsicherheit sind die innerstaatlichen Vorschriften über den Grenzübertritt bezüglich der Binnengrenzen im Sinne der Ausführungen unter Punkt 3 zu harmonisieren und zu koordinieren. Artikel 100 EGV stellt die geeignete Rechtsgrundlage für eine Angleichung dieser Vorschriften (vgl. Punkt 3) dar und setzt voraus, daß der Vorschlag in Form einer Richtlinie vorgelegt wird.
- 5 bis. Im Hinblick auf den räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie ist festzustellen, daß die Beseitigung der Personenkontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen für alle Gebiete gelten muß, in denen der freie Personenverkehr im Sinne des (neuen) Artikels 8a EGV Anwendung findet. Allerdings ist folgendes zu berücksichtigen:
- Erstens: Die Aufhebung der Personenkontrollen hängt von der Anwendung wesentlicher Begleitmaßnahmen ab.
 - Zweitens: Der räumliche Anwendungsbereich einiger dieser Begleitmaßnahmen ist bisher noch nicht festgelegt. Dies betrifft insbesondere einige bestimmte Teilgebiete der Mitgliedstaaten.
- Es ist daher notwendig, den räumlichen Anwendungsbereich der Maßnahmen abzustimmen, die der Verwirklichung des Ziels des Artikel 7a EGV dienen.

B. Erläuterung der einzelnen Artikel

Artikel 1: Beseitigung der Personenkontrollen und Förmlichkeiten an den Binnengrenzen

6. Artikel 1 Absatz 1 bekräftigt die Verpflichtung, welche die Mitgliedstaaten mit der Einfügung von Artikel 7a (vormals Artikel 8a) in den EG-Vertrag eingegangen sind: Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, daß das Überschreiten einer Binnengrenze im Binnenmarkt wie das Überschreiten einer Grenze zwischen Provinzen, Départements, Regionen usw. behandelt wird. Daraus ergibt sich folgendes:
- Das Überschreiten einer Binnengrenze darf an sich keine Kontrollen oder Formalitäten bewirken;
 - grundsätzlich kann jede Person ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit die Binnengrenzen ungehindert überschreiten;
 - die Binnengrenzen müssen überall und nicht nur an bestimmten Grenzübergangsstellen überschreitbar sein.
7. Die Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen bedeutet jedoch nicht, daß an den Binnengrenzen (und in dem angrenzenden Gebiet) überhaupt keine Kontrollen mehr vorgenommen werden können. Untersagt sind lediglich Grenzkontrollen und -formalitäten (Artikel 3 Absatz 4); weiter heißt es in Artikel 1 Absatz 2, daß die Beseitigung der Grenzkontrollen und -formalitäten die Ausübung der polizeilichen Befugnisse der zuständigen Behörden gemäß den innerstaatlichen Vorschriften eines Mitgliedstaates in seinem gesamten Gebiet nicht berührt. Bei der Ausübung dieser Befugnisse darf es allerdings keine Diskriminierung zwischen dem innerstaatlichen Verkehr und dem grenzüberschreitenden Verkehr geben: Kontroll- und Sanktionsbefugnisse, die lediglich ausgeübt werden, wenn oder weil eine Binnengrenze überquert wird, wären folglich nicht mit Artikel 7a vereinbar. Somit wäre eine Kontrolle der Ausweis- oder Reisepapiere (in einem Mitgliedstaat, wo solche Kontrollen generell in die Zuständigkeit der Polizei

fallen), die auf einem Autobahnabschnitt einige Kilometer vor der Binnengrenze durchgeführt wird, auf dem es keine Ein- oder Ausfahrten zwischen der Grenze und dem Kontrollort gibt, diskriminierend und müßte als versteckte Grenzkontrolle betrachtet werden.

8. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen nicht von der in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Pflicht entbindet, auf öffentlichen Straßen Ausweis- oder Reisepapiere mit sich zu führen. Deshalb heißt es in Artikel 1 Absatz 2, daß die Beseitigung der Personenkontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen nicht die innerstaatlichen Vorschriften eines Mitgliedstaates über die Ausweispflicht berührt.

Artikel 2: Vorübergehende Wiedereinführung der Kontrollen

9. Die Beseitigung der Personenkontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen darf die Sicherheit in einem Raum ohne Grenzen nicht beeinträchtigen. Daher sind vor Aufhebung dieser Kontrollen eine Reihe wesentlicher Begleitmaßnahmen entwickelt worden, damit ein hohes Sicherheitsniveau gewahrt bleibt.

Diese Begleitmaßnahmen reichen grundsätzlich aus, um gegen allgemeine Gefahren wie die illegale Zuwanderung vorzugehen.

10. Allerdings kann es **außergewöhnliche** Situationen geben, in denen diese Instrumente kein hinreichend angemessenes Vorgehen ermöglichen und deshalb die Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen erforderlich sein kann. Artikel 2 legt fest, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat solche Kontrollen wieder einführen darf.

In Artikel 2 Absatz 1 heißt es, daß ein Mitgliedstaat Grenzkontrollen wieder vornehmen darf, wenn **die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ernsthaft bedroht ist**. Eine allgemeine Gefahr wie die illegale Zuwanderung reicht nicht aus, um diese Schutzklausel in Anspruch nehmen zu können. Grundsätzlich kann solchen Gefahren im Rahmen der anderen Begleitmaßnahmen begegnet werden. Der betreffende Mitgliedstaat muß sich einer konkreten und hinreichend ernsthaften Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung und Sicherheit gegenübersehen.

11. Dies erklärt auch, daß die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur **befristet** sein kann: Absatz 3 legt fest, daß der Zeitraum, während dessen ein Mitgliedstaat solche Kontrollen vornehmen darf, auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt sein muß. Hierbei kommt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Tragen.

Im ersten Absatz heißt es dazu, daß sich die Wiedereinführung besagter Kontrollen im Falle einer ernsthaften Bedrohung auf einen Zeitraum von höchstens 30 Tagen beschränken muß. In diesem Fall genügt es, daß der betreffende Mitgliedstaat die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten unterrichtet und ihnen alle zweckdienlichen Angaben mitteilt. Wenn es sich um eine ernsthafte Bedrohung handelt, müssen in den meisten Fällen unverzüglich Maßnahmen getroffen werden, so daß eine vorherige Konsultierung kaum gerechtfertigt scheint.

12. Natürlich ist es denkbar, daß die ernsthafte Bedrohung über diese 30 Tage hinaus besteht. In Absatz 2 heißt es dazu, daß in diesem Fall die wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen um weitere 30 Tage verlängert werden können. Die Beibehaltung dieser

Kontrollen erfordert eine vorherige Konsultierung der Kommission und der übrigen Mitgliedstaaten. Eine weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen verlangt nämlich eine genauere Nachprüfung. Dies setzt voraus, daß der betreffende Mitgliedstaat vor der Konsultierung alle zweckdienlichen Angaben gemäß Absatz 1 übermittelt.

Die Frist von 30 Tagen kann ein- oder mehrmals verlängert werden, sofern zu jeder Verlängerung die übrigen Mitgliedstaaten und die Kommission konsultiert werden.

Bei Wiedereinführung der Grenzkontrollen ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, die übrigen Mitgliedstaaten und Kommission zu konsultieren, falls die besagten Kontrollen länger als 30 Tage beibehalten werden. Der letzte Satz des zweiten Absatzes stellt sicher, daß dieses Informations- und Konsultationsverfahren die Sicherheit dieses Mitgliedstaats nicht gefährdet.

13. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit legt Absatz 3 fest, daß nicht nur die Dauer der Wiedereinführung der Grenzkontrollen, sondern auch die Kontrollen selbst auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt sein müssen.
14. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 2 lediglich die Wiedereinführung der Grenzkontrollen, nicht aber der Grenzformalitäten gestattet; es ist kaum denkbar, daß eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch die Einführung von Grenzformalitäten ohne entsprechende Kontrollen abgewendet werden kann.

Artikel 3: Begriffsbestimmungen

15. In Artikel 3 wird in erster Linie der Begriff "Binnengrenze" definiert.

In bezug auf die Landgrenzen ist die Definition klar: Es handelt sich um die gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedstaaten.

In Nummer 1 erster Gedankenstrich heißt es, daß der Begriff gemeinsame Landgrenze auch die Eisenbahn- oder Bustransporte vor Brücken- oder Tunnelverbindungen zwischen Mitgliedstaaten erfaßt, wenngleich sich diese Terminals nicht immer in Grenznähe befinden, sondern im Landesinnern liegen können.

16. Artikel 3 Nummer 1 zweiter Gedankenstrich legt fest, daß bei innergemeinschaftlichen Flügen die Flughäfen als Binnengrenzen gelten. Der Begriff "innergemeinschaftlicher Flug" wird in Artikel 2 Nummer 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3925/91 des Rates vom 19.12.1991 über die Abschaffung von Kontrollen und Förmlichkeiten für Handgepäck oder aufgegebenes Gepäck auf einem innergemeinschaftlichen Flug sowie für auf einer innergemeinschaftlichen Seereise mitgeführtes Gepäck⁽⁴⁾ definiert.
17. Gemäß Artikel 3 Nummer 1 dritter Gedankenstrich gelten die Seehäfen für innergemeinschaftliche Seereisen als Binnengrenzen. Die Definition des Begriffs "innergemeinschaftliche Seereise" wurde Artikel 2 Nummer 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3925/91 des Rates entnommen.

⁽⁴⁾ ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1991, S. 4.

18. Die Definitionen des Begriffs "Binnengrenzen" stimmen mit dem vorgeschlagenen Übereinkommen über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen überein, in dem es insbesondere heißt (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe h), daß "die Flughäfen und Seehäfen, sofern sie nicht aufgrund von Rechtsakten, die in Anwendung des EG-Vertrags erlassen wurden, als Binnengrenze anzusehen sind", als Außengrenzen gelten.
19. In Artikel 3 Nummer 4 wird der Begriff "Grenzkontrollen oder -formalitäten" definiert.

Wie bereits erläutert, darf das Überschreiten einer Binnengrenze an sich keine Kontrollen oder Formalitäten auslösen.

Daher wird der Begriff Grenzkontrolle in erster Linie als "jede Kontrolle, die aufgrund oder anläßlich des Überschreitens einer Binnengrenze durch die Behörden eines Mitgliedstaats vorgenommen wird" definiert.

Vorbehaltlich des Artikels 2 dürfen die Mitgliedstaaten keine Kontrollen im Sinne der Artikel 5 bis 7 des vorgeschlagenen Übereinkommens über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen vornehmen. Daher sind die Behörden beispielsweise nicht berechtigt, von Personen, die eine Binnengrenze überschreiten, die Vorlage ihrer Reisepapiere zu verlangen oder sie zu ihrem Reiseziel, ihren Existenzmitteln usw. zu befragen.

20. Bisher wird das Überschreiten der Binnengrenzen nicht nur von den Behörden kontrolliert, sondern auch von anderen Personen, insbesondere den Verkehrsunternehmen.

Dabei handelt es sich um Kontrollen der Reisepapiere, die von den Verkehrsunternehmen durchgeführt werden, um die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehenen Sanktionen zu vermeiden; zehn Mitgliedstaaten haben nämlich Vorschriften über die Haftung der Verkehrsunternehmen erlassen, die Passagiere befördern, die nicht im Besitz der für die Einreise in ihr Hoheitsgebiet erforderlichen Reisedokumente sind.

Diese Kontrollen sind zwar in den betreffenden Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich vorgesehen, ergeben sich jedoch logischerweise daraus.

Die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterscheiden nicht nach Herkunft der Beförderung und finden daher sowohl auf internationale Beförderungen als auch innergemeinschaftliche Beförderungen Anwendung. Aus offensichtlichen Gründen gelten diese Vorschriften jedoch nicht für den Inlandsverkehr.

Aus der Logik des Binnenmarktes ergibt sich, daß die von den Verkehrsunternehmen an den Binnengrenzen vorgenommenen Kontrollen nicht beibehalten werden können, wenn die behördlichen Kontrollen aufgehoben müssen. Die Kontrollen der Verkehrsunternehmen stützen sich nämlich auf das öffentliche Recht eines Mitgliedstaates (Straf- oder Verwaltungsrecht) und sind daher als eine "Maßnahme gleicher Wirkung" zu betrachten. Solche im Rahmen einer "Befugnisübertragung" durchgeführten Kontrollen sind nicht zulässig.

Die Mitgliedstaaten müssen deshalb alle Vorschriften aufheben, nach denen Verkehrsunternehmen zu Kontrollen bei Überschreiten einer Binnengrenze verpflichtet sind.

Im Rahmen der Aufhebung der Personenkontrolle gemäß Artikel 7a EGV ist das Thema der Sanktionen für Verkehrsunternehmen bisher nur in seinem "externen" Aspekt behandelt worden, d.h. für Beförderungen aus dritten Ländern in die Gemeinschaft. Solche Sanktionen wurden als notwendige Begleitmaßnahme betrachtet. Daher sind die Mitgliedstaaten nach dem Übereinkommen über die Außengrenzen verpflichtet, Sanktionen für Verkehrsunternehmen zu verhängen, die auf dem Luft- oder Seeweg aus einem Drittland in ihr Hoheitsgebiet Personen befördern, die nicht im Besitz der erforderlichen Reisedokumente sind.

Da es sich um die Außengrenzen handelt, wird das Problem der Asylbewerber durch das Dubliner-Übereinkommen über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen geregelt.

Um etwaige Mißverständnisse zu vermeiden, ist folgendes klarzustellen:

- Die hier ausgeführten Einwände gegen die Rechtsvorschriften über die Haftung der Verkehrsunternehmen betreffen lediglich ihre Anwendbarkeit auf innergemeinschaftliche Beförderungen und nicht ihre Anwendung auf Beförderungen aus Drittländern.
 - Diese Einwände betreffen ausschließlich "Grenzkontrollen", die im Rahmen der Rechtsvorschriften über die Haftung der Verkehrsunternehmen durchgeführt werden, und nicht sonstige Ausweiskontrollen, die von den Verkehrsunternehmen - auch im Inlandsverkehr - vorgenommen werden können, um die Verwendung namentlicher Reisedokumente zu überprüfen. Auch setzt sich die Richtlinie nicht Kontrollen entgegen, die von den Mitgliedstaaten oder von den Verkehrsunternehmen beim Einstieg in ein Beförderungsmittel vorgenommen werden, um die Sicherheit von Personen und Gütern zu gewährleisten.
21. Da das Überschreiten einer Binnengrenze im Binnenmarkt genau wie das Überschreiten einer Grenze zwischen Provinzen, Départements, Regionen usw. eines einzelstaatlichen Marktes zu handhaben ist, müssen nicht nur die Kontrollen, sondern auch sonstige Formalitäten bei Übertritt einer Binnengrenze aufgehoben werden.

Artikel 3 Nummer 4 definiert die Grenzformalitäten als jede Formalität, die von einer Person aufgrund des Übertritts einer Binnengrenze verlangt wird und obligatorisch zu erfüllen ist. Dabei handelt es sich insbesondere um das vorgeschriebene Ausfüllen von Ein- oder Ausreisekarten bei innergemeinschaftlichen Flügen oder Seereisen. Diese Formalitäten, die von Reisenden im Inlandsverkehr nicht verlangt werden, müssen beseitigt werden. Ebenfalls untersagt sind Ankunftsmeldungen - was an sich mit der Idee eines Binnenmarktes nicht vereinbar ist -, wenn diese Meldungen an der Binnengrenze vorgelegt werden müssen.

Artikel 4: Bericht über die Durchführung der Richtlinie

22. Aufgrund der Bedeutung dieser Richtlinie sieht Artikel 4 vor, daß die Kommission zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten und danach alle drei Jahre dem Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Ausschuß der Regionen Bericht über die Anwendung erstattet.

Artikel 5: Umsetzungsfrist

23. Da die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen an die Durchführung wesentlicher Begleitmaßnahmen geknüpft ist, kann diese Richtlinie erst angewandt werden, wenn alle besagten Maßnahmen in Kraft sind.

Da die Festsetzung einer unbestimmten Umsetzungsfrist an sich nicht akzeptabel ist und außerdem gewährleistet werden muß, daß die noch laufenden Beratungen über einige Begleitmaßnahmen möglichst bald abgeschlossen werden, ist ein genaues Datum für die Umsetzung der Richtlinie vorzusehen.

Unter Berücksichtigung des Stands der Beratungen und der erforderlichen Zeit für die Durchführung der wesentlichen Begleitmaßnahmen ist dieser Termin auf den 31. Dezember 1996 festzusetzen.

Anhang

Auszug aus der Mitteilung vom 8. Mai 1992
an den Rat und an das Parlament zur
"Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen" (SEK(92)877 final)

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 8A DES EWG-VERTRAGES

1. In ihrer Mitteilung vom 18. Dezember 1991 (KOM(91) 549) hat die Kommission auf die große Vielfalt der Kontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen und dementsprechend auf die Vielzahl der zu treffenden Maßnahmen hingewiesen. Außerdem wird betont, daß - wenn Artikel 8a seine volle Wirkung entfalten soll - diese Formalitäten insgesamt abgeschafft werden müssen, da schon die Beibehaltung einer einzigen die politische Dimension der durch Artikel 8a gesetzten Zielvorgabe gefährden würde.

Im Hinblick darauf gilt es, die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung durch eine genaue Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs und eine Definition ihres Gegenstands zu klären.

A) Ein Raum ohne Grenzen

2. Zunächst muß die Bedeutung des Begriffs "Binnenmarkt", der das zu erreichende Ziel darstellt, eingegrenzt werden.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs vor Erlass der Einheitlichen Europäischen Akte geht hervor, daß der Gemeinsame Markt ein sehr umfassender Begriff ist. Er "stellt ab auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahe kommen" (Urteil vom 5. Mai 1982 in der Rechtssache 15/81, Schul, Slg. 1982, S. 1409 - Randnr. 33). Der Begriff "Binnenmarkt" wurde vom Gerichtshof in diesem Zusammenhang als gleichbedeutend mit einem nationalen Markt verwendet.

Der "Binnenmarkt" ist somit im Prinzip die Fortführung des Gemeinsamen Marktes und zugleich seine Endstufe: Der Gemeinschaftsmarkt funktioniert dann unter Bedingungen, die denen eines Inlandsmarktes entsprechen.

Diese Betrachtungsweise wird durch die Definition des Begriffs "Binnenmarkt" in Artikel 8a Absatz 2 bestätigt: "Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist "

Durch seine Bezugnahme auf die vier Freiheiten versteht Artikel 8a den Binnenmarkt eindeutig als Fortführung des Gemeinsamen Marktes. Der erste Bestandteil der Definition des Binnenmarktes, der Raum ohne Binnengrenzen, ist jedoch ein neues Element im Vertrag. Gemäß der Einheitlichen Europäischen Akte müssen die Schwierigkeiten für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, die sich aus der Existenz der Binnengrenzen ergeben, bis zum 31. Dezember 1992 beseitigt werden. Somit wurde durch Artikel 8a ein neues Ziel, die Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen, in den Vertrag aufgenommen.

In ihrem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes hatte die Kommission zwischen materiellen, technischen und Steuerschranken unterschieden. Das vorliegende Dokument konzentriert sich auf die materiellen Schranken.

3. Damit die Gemeinschaft ein wirklicher Binnenmarkt ist, damit dieser Markt unter den Bedingungen eines Inlandsmarktes funktioniert, müssen die materiellen Schranken, d.h. alle Kontrollen, Formalitäten, Verfahren, Prüfungen, Untersuchungen, Inspektionen usw. (im folgenden kurz "Kontrollen" genannt) an den Binnengrenzen beseitigt werden; innerhalb eines nationalen Marktes bestehen an den Grenzen zwischen den Regionen ja auch keine Kontrollen.

Dies ist ein klares und einfaches Ziel. Es ist eine Verpflichtung zur Erzielung eines Ergebnisses, die keinen Ermessensspielraum läßt: In der Gemeinschaft müssen alle Grenzkontrollen, die aufgrund von Gemeinschaftsvorschriften eingeführt wurden, und alle sonstigen Kontrollen, die die Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen vornehmen, unabhängig von ihrer Form und ihrer Begründung abgeschafft werden.

Wie bei einem nationalen Markt verlieren die Behörden durch die Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen natürlich nicht das Recht, überall in ihrem Hoheitsgebiet tätig zu werden. Interne Kontrollen, die in der Nähe einer Binnengrenze vorgenommen werden, könnten als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, sofern sie nach Modalitäten durchgeführt werden, die insbesondere hinsichtlich der Häufigkeit, der Intensität und der etwaigen Sanktionen mit den Modalitäten der im gesamten Hoheitsgebiet durchgeführten Kontrollen übereinstimmen.

In jedem Fall stellt das Überschreiten einer Binnengrenze an sich keinen Kontrolltatbestand mehr dar.

B) Ein Raum ohne Grenzen für alle Waren

4. Es besteht kein Zweifel, daß unter Artikel 8a EWGV alle Waren fallen, gleich welchen Ursprungs und gleich welcher Art. Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion (Artikel 9 ff. EWG), in der Waren mit Ursprung in Drittländern nach ihrer Abfertigung zum freien Verkehr in der Gemeinschaft in der gleichen Weise behandelt werden wie Waren mit Ursprung in den Mitgliedstaaten.
5. Das heißt freilich nicht, daß für alle erdenklichen Waren ein völlig freier Verkehr bestünde. Wie bei einem Inlandsmarkt können die Gemeinschaft oder je nach dem die Mitgliedstaaten in den durch Artikel 36 EWGV gezogenen Grenzen die Vermarktung bestimmter Erzeugnisse auf dem Binnenmarkt verbieten oder beschränken. Nur darf die Ausübung dieser Befugnis keine Kontrollen an den Binnengrenzen nach sich ziehen.

C) Ein Raum ohne Grenzen für alle Personen

6. Ebenso bezieht sich der Begriff "freier Verkehr von Personen" in Artikel 8a auf alle Personen, unabhängig davon, ob sie "erwerbstätig" sind und ob sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen. Der Binnenmarkt könnte nämlich nicht unter Bedingungen funktionieren, die denen eines Inlandsmarktes entsprechen, wenn die Freizügigkeit innerhalb dieses Marktes durch Kontrollen an den Binnengrenzen behindert würde.

Selbstverständlich darf der ungehinderte Personenverkehr innerhalb des Gemeinsamen Marktes nicht mit den Rechten verwechselt werden, die sich unmittelbar aus den Artikeln 48 bis 66 EWGV ergeben - wie die Aufnahme selbständiger und abhängiger

Erwerbstätigkeiten und damit das Bleiberecht - und die vorbehaltlich von Artikel 59 Absatz 2 EWGV nur für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gelten.

Artikel 8a wurde in den ersten Teil - "Grundsätze" - des EWG-Vertrages aufgenommen, zu dem auch Artikel 3 gehört. Artikel 3 Buchstabe c verweist nicht nur auf die in den Artikeln 48 bis 66 EWGV bezeichneten Personen, sondern ist so allgemein gehalten, daß er sich auch auf die nicht erwerbstätigen Angehörigen der Mitgliedstaaten und die Staatsangehörigen von Drittländern bezieht.

Mit dem Erlaß der Richtlinie 90/364, mit der den nicht erwerbstätigen Angehörigen der Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, hat sich der Rat diesen Standpunkt in bezug auf die nicht erwerbstätigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu eigen gemacht, da in den Erwägungsgründen ausdrücklich auf Artikel 3 Buchstabe c (wie im übrigen auch auf Artikel 8a) Bezug genommen wird. Es gibt aber keinen objektiven rechtlichen Grund, hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und Staatsangehörigen von Drittländern anders zu argumentieren. Das Urteil des Gerichtshofs vom 30.9.1987 (Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, S. 3719) bestätigt im übrigen, daß die Gemeinschaft befugt ist, Rechtsakte betreffend Arbeitnehmer aus Drittländern zu erlassen.

7. Die Tatsache, daß am Ende von Artikel 8a die Worte "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" stehen, führt nicht zu einem anderen Schluß. Es handelt sich nämlich nur um eine Umstandsbestimmung zu dem Verb "gewährleistet ist", die klarstellt, unter welchen Bedingungen das in Artikel 8a angestrebte Ergebnis erzielt werden muß - nämlich "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages". Anders ausgedrückt: diese Worte besagen lediglich, daß der Gemeinschaft in Artikel 8a an sich keine neue Befugnis übertragen wird. Das in diesem Artikel erwähnte Ziel muß nach den Vorschriften des Vertrages und mit den Befugnissen erreicht werden, die der Gemeinschaft in den anderen Vertragsartikeln übertragen worden sind; einige dieser Artikel werden im übrigen in Artikel 8a Absatz 1 zitiert.

Man kann dieser Auslegung auch nicht die allgemeine Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Europäischen Akte entgegenhalten, wonach "diese Bestimmungen [über den Binnenmarkt] in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten [berühren], diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten für erforderlich halten."

Eine Erklärung kann einen Artikel des Vertrages niemals einer "nützlichen Wirkung" berauben. Auf jeden Fall führt diese Erklärung zu keiner anderen Auslegung von Artikel 8a. Sie betrifft die Verteilung der Befugnisse auf die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten, wovon die Bestimmung des zu erreichenden Ziels unberührt bleibt. Die Beseitigung der Waren- und Personenkontrollen an den Binnengrenzen wird sicherlich mehr oder weniger weitreichende Folgen für die in der Erklärung aufgeführten Bereiche haben. Einziger Zweck der allgemeinen Erklärung ist es, die Frage offenzulassen, von welchen Befugnissen Gebrauch gemacht werden muß, um das in Artikel 8a festgesetzte Ziel zu erreichen.

Auch der Wortlaut des Vertrages über die Europäische Union, der allerdings noch nicht ratifiziert worden ist, führt zu keinem anderen Schluß. Die Tatsache, daß die

Mitgliedstaaten künftig - unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft - gewisse Bereiche wie die Einwanderungspolitik als Fragen von gemeinsamem Interesse ansehen werden und der Rat in diesen Bereichen gemeinsame Standpunkte und Maßnahmen festlegen und Übereinkünfte erarbeiten kann, ändert nichts an der Schlußfolgerung, daß das in Artikel 8a EWGV angestrebte Ergebnis ein Raum ohne Binnengrenzen für alle Personen ist.

8. Auch wenn man der Argumentation folgte, daß Artikel 8a nur die in den Artikeln 48 bis 66 genannten Personen betrifft, würde man zu dem gleichen Schluß gelangen.

Die vollständige Beseitigung der materiellen Schranken für die Personen, die ihr Recht auf Freizügigkeit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ausüben, erfordert notwendigerweise die vollständige Abschaffung der Kontrollen für alle Personen (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit), die die Binnengrenzen überschreiten. Jede andere Auslegung dieses Ziels - der Beseitigung der materiellen Schranken - würde Artikel 8a seiner "nützlichen Wirkung" berauben. Wenn die Mitgliedstaaten nach dem 31.12.1992 weiterhin prüfen könnten, ob eine Person, die die Grenze überschreiten will, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und ob diese Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die Volksgesundheit darstellt, befände man sich 1993 in der gleichen Lage wie bisher. Mit anderen Worten wäre die Umsetzung von Artikel 8a in diesem Fall wirkungslos geblieben.

D) Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

9. Schließlich versteht es sich fast von selbst, daß der Raum ohne Binnengrenzen auch im Bereich der Dienstleistungen und des Kapitals verwirklicht werden muß. Die Tatsache, daß das Gemeinschaftsrecht in einigen Fällen noch vorschreibt bzw. zuläßt, daß kontrolliert wird, ob die Erbringung bestimmter Dienstleistungen (z. B. Beförderungen) oder der Besitz von Kapital mit dem Gemeinschaftsrecht oder dem innerstaatlichen Recht in Einklang steht, ändert nicht an der Feststellung, daß diese Kontrollen nicht an den Binnengrenzen vorgenommen werden dürften. Solche Kontrollen würden nicht nur unweigerlich sowohl den freien Personen- als auch den freien Warenverkehr behindern, sondern stünden auch in unmittelbarem Widerspruch zur Zielsetzung des Artikels 8a EWGV, in dessen Absatz 2 diese Freiheiten ausdrücklich erwähnt sind.

E) Schlußfolgerung

10. Durch die Aufnahme des Begriffs "Binnenmarkt" in den Vertrag hat die Einheitliche Europäische Akte der Gemeinschaft ein neues Ziel gesetzt: die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen. Artikel 8a EWGV bestimmt eindeutig, daß dieses Ziel bis Ende 1992 erreicht werden muß.

Die Verwirklichung des Binnenmarktes erfordert jedoch die vollständige Beseitigung der materiellen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten, damit gemäß Artikel 8a EWGV der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr gewährleistet ist. Dieses Ziel würde nicht erreicht, wenn bestimmte Waren oder Personen weiterhin Kontrollen aufgrund des Überschreitens der Binnengrenzen unterworfen wären. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten würden daher gegen ihre aus der Einheitlichen Europäischen Akte resultierende Verpflichtung verstoßen, dieses Ergebnis zu erreichen, wenn aus welchen Gründen auch immer zum 1. Januar 1993 bestimmte Kontrollen bestehen blieben.

**Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES**

**zur Beseitigung der Personenkontrollen
an den Binnengrenzen**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; insbesondere auf die Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 7a des Vertrags umfaßt der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist.

Im Zuge der Errichtung des Binnenmarktes müssen daher alle Personenkontrollen und sonstigen Formalitäten an den Binnengrenzen abgeschafft werden; in diesem Zusammenhang kommt den Flug- und Seehäfen eine Sonderstellung zu, da sie zugleich den Verkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten und mit Drittländern bedienen. Die Verwirklichung des freien Personenverkehrs muß jedoch zur Aufhebung der Kontrollen und Formalitäten bei innergemeinschaftlichen Flügen sowie bei innergemeinschaftlichen Seereisen führen.

Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten haben beschlossen, Maßnahmen zu treffen, die sie für wesentlich erachten, um die Gründe für Grenzkontrollen und -formalitäten nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu beseitigen.

Die Durchführung der wesentlichen Begleitmaßnahmen erfolgt in befriedigender Weise.

Damit die klare und unbedingte Verpflichtung des Artikels 7a eingehalten werden kann, ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu bestätigen, daß die noch bestehenden Kontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft aufgehoben werden müssen.

Davon müssen sowohl die behördlichen Kontrollen und Formalitäten als auch die von anderen Personen in Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften durchgeführten Kontrollen und verlangten Formalitäten betroffen sein.

Außerdem ist festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat bei ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorübergehend Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereinführen darf -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

1. Jede Person kann ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten im Gebiet der Gemeinschaft an jeder Stelle ohne Kontrollen oder Grenzformalitäten überschreiten.
2. Die Beseitigung der Kontrollen und Formalitäten im Personenverkehr an den Binnengrenzen berührt weder die Ausübung polizeilicher Befugnisse durch die nach Maßgabe des nationalen Rechts zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates im gesamten Hoheitsgebiet noch die im Recht dieses Mitgliedstaates vorgesehenen Verpflichtungen über den Besitz und das Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen.

Artikel 2

1. Ein Mitgliedstaat kann im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit für einen Zeitraum von höchstens 30 Tagen wieder Kontrollen an seinen Grenzen im Gebiet der Gemeinschaft einführen. Der Mitgliedstaat setzt die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten unverzüglich davon in Kenntnis und übermittelt ihnen alle zweckdienlichen Angaben.
2. Besteht die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit über die 30 Tage hinaus, kann ein Mitgliedstaat die Kontrollen an seinen Grenzen im Gebiet der Gemeinschaft um jeweils höchstens 30 Tage verlängern. Jede Verlängerung wird nach Konsultation der übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission beschlossen.

Auf Antrag dieses Mitgliedstaates behandeln die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten die zur Begründung der Kontrollen übermittelten Angaben vertraulich.

3. Die Kontrollen im Sinne der Absätze 1 und 2 und ihre Anwendungsdauer beschränken sich auf das erforderliche Mindestmaß, um der ernsthaften Bedrohung zu begegnen.

623/95

Artikel 3

Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

1. "Grenze eines Mitgliedstaates im Gebiet der Gemeinschaft":

- die gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Eisenbahn- und Busterminals vor Brücken- oder Tunnelverbindungen zwischen Mitgliedstaaten;
- die Flughäfen für innergemeinschaftliche Flüge;
- die Seehäfen für innergemeinschaftliche Seereisen;

2. "Inneregemeinschaftlicher Flug":

ein Flug zwischen zwei Gemeinschaftsflughäfen ohne Zwischenlandung, der weder in einem nichtgemeinschaftlichen Flughafen seinen Ausgang genommen hat noch in einem nichtgemeinschaftlichen Flughafen endet;

3. "Inneregemeinschaftliche Seereise":

Die Fahrt eines eine regelmäßige Verbindung zwischen zwei oder mehr bestimmten Gemeinschaftshäfen sicherstellenden Wasserfahrzeugs zwischen zwei Gemeinschaftshäfen ohne Zwischenanlaufen eines Hafens;

4. "Grenzkontrollen oder -formalitäten":

- jede Kontrolle, die aufgrund oder anlässlich des Übertritts einer Binnengrenze von den Behörden eines Mitgliedstaates oder nach Maßgabe der innerstaatlichen Vorschriften eines Mitgliedstaates von anderen Personen vorgenommen wird;
- jede Formalität, die aufgrund des Übertritts einer Binnengrenze vorgeschrieben wird und anlässlich dieses Übertritts zu erfüllen ist.

Artikel 4

Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie und anschließend alle drei Jahre erstellt die Kommission einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie und legt diesen Bericht dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Ausschuß der Regionen vor.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens zum 31.12.1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis und übermitteln ihr außerdem eine Übersicht, aus der die Übereinstimmung der einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften, die entweder vor dieser Richtlinie oder im Hinblick auf ihre Umsetzung erlassen wurden, mit den Bestimmungen dieser Richtlinie hervorgeht.

Wenn die Mitgliedstaaten 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.

Artikel 6

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

Artikel 7

Die Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident