

27.01.99

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zum
Arbeitsprogramm im Rahmen der Schengen-Kooperation bis
Juni 1999**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 002631 - vom 25. Januar 1999. Das Europäische Parlament hat die
Entschließung in der Sitzung am 14. Januar 1999 angenommen.

Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zum Arbeitsprogramm im Rahmen der Schengen-Kooperation bis Juni 1999

Das Europäische Parlament,

- aufgrund von Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis von Artikel 7 a und 100 c EGV und Artikel K.6 Absatz 3 EUV,
 - in Kenntnis des Vertrags von Amsterdam und namentlich der Artikel 61, 62 und 63 EGV, der Artikel 30, 31, 43, 44 und 45 EUV (jeweils konsolidierte Fassung), der Protokolle und Erklärungen, die sich mit der Übernahme des Schengener Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union befassen, und insbesondere der Protokolle und Erklärungen betreffend die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks,
 - in Kenntnis der Schlußfolgerungen der Ratspräsidentschaft im Anschluß an die Tagung des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 1998 in Wien,
 - in Kenntnis der Legislativvorschläge betreffend den freien Verkehr und damit verbundene politische Maßnahmen, die derzeit geprüft werden,
 - in Kenntnis der Nordischen Paßunion zwischen Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen, Island und den Färöer-Inseln sowie des einheitlichen Reisegebiets zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland,
 - in Kenntnis des Vorschlags für eine Empfehlung des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (A4-0006/99),
- A. nach Kenntnisnahme über seinen zuständigen Ausschuß:
- a) der Arbeiten von 1997 im Rahmen der Schengen-Kooperation sowie des Arbeitsprogramms der deutschen Präsidentschaft für den Zeitraum Januar 1998 - Juni 1999,
 - b) der Berichte der Gemeinsamen Kontrollbehörde für den Zeitraum März 1997 - März 1998 sowie der Arbeitsweise des Netzes SIRENE,
- B. unter Hinweis darauf, daß:
- a) der Zweck des Schengener Übereinkommens und des Übereinkommens zu seiner Durchführung darin besteht, einen Raum zu schaffen, der die volle Freizügigkeit von Personen mit einem vernünftigen Gleichgewicht der Grundsätze der Freiheit und Sicherheit gewährleistet,
 - b) die Ausgleichsmaßnahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit daher unter keinen Umständen Vorrang haben dürfen vor der Konsolidierung dieses Raums der Freiheit und Sicherheit und der Aufrechterhaltung der Freizügigkeit der Personen,
 - c) das Funktionieren der Nordischen Paßunion und des einheitlichen Reisegebiets Vereinigtes Königreich/Irland zeigt, daß freies Reisen ohne ausgeklügelte Strukturen erreicht werden kann.

C. der Tatsache bewußt, daß:

- a) die Integration von Schengen in die Union die Effizienz und die Achtung der justitiellen und institutionellen Logik der Union miteinander vereinbaren muß und daß daher die im ersten Pfeiler definierten Ziele Vorrang gegenüber den Maßnahmen haben, die im Rahmen des dritten Pfeilers zu definieren sind,
- b) der Vertrag von Amsterdam ein ehrgeizigeres Ziel enthält als nur die Freizügigkeit der Personen, daß er auch den Rechtsanspruch beinhaltet, in einem Sicherheits- und Rechtsraum zu leben, in dem alle Grundrechte gewährleistet sind,

D. sich an die deutsche Präsidentschaft in ihrer doppelten Verantwortung als Schengen-Präsidentschaft und Präsidentschaft des Rates wendend,

gibt die folgenden Empfehlungen ab:

I. Die Einbeziehung von Schengen in den Vertrag über die Union

1. hält es für wesentlich, daß die Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens Fortschritte bei der Integration und der verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der Union machen; ist allerdings der Ansicht, daß sich die Schengen-Staaten in der Übergangsphase bis zum Inkrafttreten des neuen Vertrags an die Arbeitsmethoden der Union halten müssen, was die folgenden Punkte betrifft:
 - die Achtung der Grundrechte der Bürger und der Staatsangehörigen von Drittländern,
 - die Einbeziehung der Grundregeln für die Rechtssicherheit, die Vorrang vor den formellen Rechtsakten im Verhältnis zum "soft law" haben, in die Arbeitsmethoden,
 - Transparenz und demokratische Kontrolle des Entscheidungsprozesses,
 - rechtliche Kontrolle und Kontrolle der Wirksamkeit bei den Aktivitäten, die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit beschlossen werden;
2. macht sich Gedanken über die Tatsache, daß mehr als ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam die Schengen-Staaten noch nicht ihren Besitzstand definiert haben und auch nicht geklärt haben, welche Bestandteile inzwischen redundant geworden sind, und daß zukünftig Fragen betreffend die Tragweite von Anweisungen, die täglich von den Dienststellen benutzt werden, entstehen (wie z.B. die in dem Handbuch "Außengrenzen" und in den "konsularischen Anweisungen" zusammengefaßten Vorschriften);
3. hält es für sehr wichtig, daß der Schengener Besitzstand rechtzeitig definiert wird, um es den Mitgliedstaaten der Union zu ermöglichen, diesen Besitzstand schon bei Inkrafttreten des Vertrages zwischen dem ersten und dritten Pfeiler aufzuteilen: der Rückgriff auf die Schutzklausel (in Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 4 des Schengener Protokolls vorgesehen), wonach der gesamte Schengener Besitzstand als auf dem dritten Pfeiler beruhend anzusehen wäre, wäre als eine sehr schwere Niederlage zu betrachten, für die die Präsidentschaft und der Rat vom institutionellen und politischen Standpunkt aus die volle Verantwortung trügen, und stellt ein schweres Hindernis für die Vergemeinschaftung bestimmter Bereiche im Rahmen des Vertrags von Amsterdam dar;
4. ist besorgt über die Schaffung eines "Ständigen Ausschusses für die Anwendung des Schengener Abkommens" wenige Monate vor Inkrafttreten des Vertrages, was Aufgaben der Institutionen bei der Durchführung der Politiken auf europäischer Ebene und jener der Mitgliedstaaten präjudizieren könnte; ist der Ansicht, daß mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam diese Befugnisse in den Zuständigkeitsbereich der Kommission überzugehen haben; fordert die Schengen-Mitgliedstaaten jedenfalls auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit der Ständige Ausschuß für die Anwendung des Schengener Übereinkommens den ihm übertragenen Aufgaben - Überwachung der Erfüllung der Bedingungen durch die

Beitrittskandidaten und Schaffung der Grundlagen für eine korrekte Anwendung des Übereinkommens in Koordination mit den Vorbereitungsarbeiten der Überwachung des Schengener Besitzstandes in den Bereich der Union - nachkommt;

5. fordert die Mitgliedstaaten zur größtmöglichen Kooperation bei den derzeit laufenden Arbeiten zur Einbeziehung des Schengener Besitzstands in die Union auf; macht sich arbeitstechnisch Gedanken betreffend die Übernahme des Schengener Besitzstandes und die Einwände gegenüber der Einbeziehung der Bestimmungen von Schengen in den ersten Pfeiler, insbesondere betreffend die Einbeziehung der Vorschriften des Schengener Übereinkommens betreffend Sanktionen (Artikel 3 Absatz 2, Artikel 26 Absätze 2 und 3 und Artikel 27 Absatz 1), Einreisebedingungen für Ausländer (Artikel 5), Kontrollen und Überwachung der Grenzen (Artikel 7 und 8), Auslieferung (Artikel 60), Feuerwaffen und Munition (Artikel 77 bis 91); hält die Definition einer Generalklausel, die alle Vorschriften umfassen würden, die nicht identifiziert worden sind, für der Rechtssicherheit abträglich; schließt sich dem Aufruf des Europäischen Rates von Wien an und fordert die Kommission auf, eine Initiative zur Übernahme des Schengener Besitzstandes in den Vertrag vorzuschlagen;
6. ist der Auffassung, daß das mit Norwegen und Island zu schließende Abkommen streng im institutionellen Rahmen der Union erfolgen und den in Norwegen und in Island geltenden Gesetzen, sofern diese mit den Gemeinschaftsgrundsätzen vereinbar sind, entsprechen muß, um die Freizügigkeit der Personen nach dem Vorbild der Nordischen Paßunion sicherzustellen, die in den vergangenen 40 Jahren ihre Wirksamkeit unter Beweis gestellt hat;
7. vertritt die Auffassung, daß es über den Inhalt des Schengen-Besitzstandes informiert und zum Entwurf eines Beschlusses, mit dem dieser Besitzstand in den Vertrag über die Union integriert wird, sowie zum Abkommen mit Norwegen und Island konsultiert werden sollte, da dieser Beschluß eine Vorentscheidung für die Rechtsgrundlagen der künftigen Vorschläge zum weiteren Ausbau des Schengen-Besitzstandes darstellt und somit eine Vorgabe für die Rolle der europäischen Institutionen in bezug auf diese künftigen Vorschläge ist; beauftragt seinen zuständigen Ausschuß, die Zweckmäßigkeit der Anrufung des Gerichtshofes zu prüfen, falls der Rat das Europäische Parlament nicht konsultiert;
8. fordert den Rat und die Kommission auf, mit dem Europäischen Parlament eine interinstitutionelle Vereinbarung betreffend die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Festlegung der Vorgehensweisen sowie an den im dritten Pfeiler vorgesehenen legislativen Maßnahmen auszuhandeln;
9. ist der Auffassung, daß der Wortlaut der Beschlüsse und Erklärungen des Exekutivausschusses und der Zentralgruppe von Schengen bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam in der Zuständigkeit der Schengen-Staaten liegt, daß diese sich aber an das Prinzip der Information und des Zugangs zu den Dokumenten halten sollten, das im Vertrag von Amsterdam verankert ist, und:
 - die Vorschriften zur Klassifizierung der Dokumente verarbeiten und veröffentlichen und alle Dokumente, die keine objektiven Kriterien erfüllen, freigeben sollten;
 - die bereits angenommenen Texte in alle Amtssprachen übersetzen und im Amtsblatt veröffentlichen lassen sollten;
 - das Europäische Parlament und dementsprechend die nationalen Parlamente informieren sollten: ein Dokument, daß in einem Mitgliedstaat öffentlich ist, muß es auch in den anderen Mitgliedstaaten sein, um Diskriminierungen zwischen europäischen Bürgern zu vermeiden;
 - den Bürgern ausführlichere und sachdienlichere Informationen über die Auswirkungen der Durchführung des Abkommens zugänglich machen sollten;

- eine Sammlung der nationalen und europäischen Rechtsprechungen über Schengen sowie eine Sammlung der besten Verwaltungspraktiken zusammenstellen sollten;

10. ist der Auffassung, daß die im Rahmen der Schengen-Kooperation verarbeiteten Daten den Vorschriften über den Schutz der Daten entsprechen müssen, die in der Richtlinie 95/46/EG⁽¹⁾ vorgesehen sind und der in Artikel 286 EGV (konsolidierte Fassung) vorgesehenen Kontrollinstanz unterliegen, die sich an die Erfahrung und Arbeitsmethoden halten sollte, die von der Gemeinsamen Kontrollbehörde von Schengen entwickelt wurden;

11. ist jedoch der Auffassung, daß es in Erwartung einer allgemeinen (pfeilerübergreifenden) Regelung über den Datenschutz und die Kontrollinstanzen für den ersten und dritten Pfeiler nunmehr wünschenswert wäre, mit der Umwandlung des Schengener-Informationssystems (SIS) in ein europäisches Informationssystem (EIS) zu beginnen, dessen Kern aus Daten im Zusammenhang mit dem Personenverkehr sowie der Einwanderung gemäß dem neuen Titel IV des konsolidierten EG-Vertrags bestehen würde; ist aus offensichtlichen Gründen der Subsidiarität und der Effizienz der Meinung, daß dieses System:

- a) dieses System als transeuropäisches Netz entwickelt (vgl. Mitentscheidung IDA II) und aus dem Haushalt der Union gemäß 129 c des Vertrags finanziert werden sollte;
- b) dieses System durch eine Behörde unter der betrieblichen Kontrolle der Kommission (für die Daten von Titel IV) und des Rates (für die Daten von Titel VI) verwaltet werden sollte;
- c) dieses System von der im neuen Artikel 286 EVG vorgesehenen Kontrollinstanz kontrolliert werden sollte (siehe Ziffer 10);
- d) dieses System die bereits im Zollinformatiksystem verwalteten Daten integrieren sollte, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Kohärenz zwischen den Daten zu gewährleisten;
- e) dieses System die funktionelle Trennung (Zugangsniveau, Sicherheitssystem usw.) gewährleisten sollte, die von den Endbenutzerdiensten gefordert wird, ganz gleich, ob sie im Gemeinschaftsrahmen oder im Rahmen des dritten Pfeilers handeln;
- f) die Verbindung mit den Datensystemen von Europol geprüft werden sollte;

ist der Auffassung, daß inzwischen auf dem Wege eines mit dem Mitgliedstaat, der für die Verwaltung des SIS zuständig ist, unterzeichneten Übereinkommens die evolutionäre Aufrechterhaltung des Systems vorgesehen werden sollte;

12. bedauert den Beschluß des Rates, das Schengen-Sekretariat in das Sekretariat des Rates zu integrieren; ist der Auffassung, daß eine Integration in die Kommission eine größere Kohärenz zwischen der Sicherheits- und Justizpolitik und derjenigen Politik geschaffen hätte, die den freien Personenverkehr betrifft;

II. Andere, im Programm der deutschen Präsidentschaft enthaltenen Prioritäten

13. unterstützt die Verpflichtung der deutschen Präsidentschaft, die internationale Zusammenarbeit im Falle von strafrechtlicher Verfolgung zu verbessern, vorausgesetzt diese Zusammenarbeit wird schriftlich niedergelegt und ist Gegenstand einer Rechtskontrolle; stellt fest, daß eine solche Maßnahme eine inoffizielle, in den Grenzgebieten eingeführte Praxis transparenter machen kann; fordert, daß die Rechte der betroffenen Personen gewährleistet werden;

14. unterstützt die folgenden Beschlüsse der Schengen-Staaten:

- a) die "graue Liste", die derzeit 23 Staaten enthält, soll aufgelöst werden;

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

- b) ihre Visumpolitiken sollen bis spätestens 1. Januar 1999 harmonisiert werden, wobei die Harmonisierung der Übernahmeverfahren und -modalitäten vorzusehen ist, vorausgesetzt, sie trägt zur Transparenz der Verfahren bei und verkürzt die Fristen und vorausgesetzt, das Beschwerderecht der betroffenen Personen wird gewährleistet;
- c) die Visaregelungen sollen einheitlich angewandt werden und der Zugang zu den Visadaten soll den diplomatischen Vertretern im Ausland gewährleistet werden, vorausgesetzt, die strengen Kriterien der Zuverlässigkeit und Aktualisierung der Daten werden respektiert;
- d) in kürzester Frist sollen einheitlich gestaltete Aufenthaltstitel für Drittausländer eingeführt werden;

III. Bewertung der Arbeitsweise von Schengen: der Jahresbericht des Exekutivausschusses und der Gemeinsamen Kontrollbehörde

15. ist der Auffassung, daß eine effektive Bewertung des Schengener Abkommens von einer zufriedenstellenden Lösung der Probleme betreffend sowohl das Recht der Bürger auf Freizügigkeit, auf Sicherheit und Zugang zur Justiz als auch die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Kriminalität abhängig ist; ist allerdings beunruhigt über das Fehlen jeglichen systematischen und zuverlässigen Mechanismus zur Systemüberprüfung der Effizienz der Aktivitäten, die im Rahmen der Schengen-Kooperation durchgeführt werden, und der innerhalb jedes Mitgliedstaats getroffenen Anwendungsmaßnahmen;

Erweiterung des Schengener Raums

16. freut sich über die erzielten Fortschritte betreffend die Integration von Italien und Österreich in das Schengen-System und hofft, daß Griechenland ihm demnächst beitreten kann;
17. fordert das Vereinigte Königreich sowie Irland auf, sich den in Titel IV des Vertrags vorgesehenen Politiken anzuschließen; ruft das Vereinigte Königreich und Irland auf, einen kohärenten Ansatz hinsichtlich des "opting-in" betreffend den Schengen-Besitzstand ins Auge zu fassen; ersucht die Schengen-Staaten, das "opting-in" der beiden Mitgliedstaaten dadurch zu unterstützen, daß sie der Offenheit, Transparenz und Rechtssicherheit ausreichend Beachtung schenken;
18. weist darauf hin, daß, anders als im Falle des Vereinigten Königreichs und Irlands, alle neuen Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, an den Schengen-Außengrenzen ein Kontrollsystem anzuwenden; fordert, daß bei der Bewertung der Anwendung der Schengen-Rechtsvorschriften durch die Beitrittsländer das unabhängige und unparteiische Funktionieren der Justiz und die Respektierung der Personenrechte sowie der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit wie auch ihre Verbindungen zu ethnischen Minderheiten außerhalb der Europäischen Union ebenfalls berücksichtigt werden;

Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens

19. bedauert es, daß sich Frankreich weiterhin auf die in Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens enthaltene Ausnahmeregelung betreffend seine Landgrenzen zu Belgien und Luxemburg beruft, trotz der konzertierten Bemühungen Frankreichs und der Benelux-Staaten bei der Bekämpfung des Drogenhandels; fordert daher, daß die französische Regierung endlich die Kontrollen an den Grenzen Frankreichs zu Belgien und Luxemburg aufhebt;
20. nimmt die Absicht Belgiens und der Niederlande zur Kenntnis, an ihren Binnengrenzen während der Fußball-Europameisterschaft im Jahr 2000 Kontrollen durchzuführen; vertritt die Ansicht, daß die Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit von Personen ausschließlich

auf Individuen zielen sollten, die aufgrund ihres Verhaltens in der Vergangenheit und eventueller Vorstrafen eine ernste Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen würden;

21. bedauert den Mangel an Solidarität zwischen den Schengen-Staaten zu einer Zeit, wo Europa mit einem Zustrom von Kurden aus den kurdischen Gebieten des Irak und der Türkei konfrontiert wird;

Asylpolitik

22. hält das Inkrafttreten des Übereinkommens von Dublin vom 1. September 1997 für positiv; stellt fest, daß noch immer Probleme hinsichtlich der Frage bestehen, welcher Staat für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist;

Funktionsweise des Schengener Informationssystems

23. stellt fest, daß der Zwischenfall im belgischen SIRENE-Büro, wo persönliche Daten gestohlen wurden, die Unzulänglichkeit des Schutzes der Datenbanken SIRENE und N-SIS bewiesen hat; fordert, daß auf allen Ebenen Maßnahmen getroffen werden, um die Informationen zu verschlüsseln, die Identifikation zu verbessern und die Anzahl der privilegierten Benutzer zu verringern;
24. wiederholt sein Ersuchen, die Koordinierung zwischen den Schengen-Staaten betreffend die Erfassung von Daten im SIS und die Beschränkung der polizeilichen Erfassung auf die Prävention von tatsächlichen Risiken oder spezifischen kriminellen Verhaltensweisen zu verbessern, unter Respektierung der dafür im Rahmen des Europarates vorgesehenen internationalen Vorschriften;

Arbeitsweise der Gemeinsamen Kontrollbehörde

25. freut sich über die Anerkennung der wichtigen Rolle der Gemeinsamen Kontrollbehörde durch den Exekutivausschuß, fordert allerdings, daß die Gemeinsame Kontrollbehörde mit einer unabhängigen Struktur und einem ausreichenden Haushalt ausgestattet wird, um ihre Aufgabe zum Schutz der Bürgerrechte erfüllen zu können; besteht darauf, daß ihm ein "users' account" gewährt wird, um die Kontrolle über das C-SIS zu erleichtern;
26. stellt fest, daß die Gemeinsame Kontrollbehörde in ihren Stellungnahmen beweist, daß schwerwiegende Probleme betreffend folgende Themen weiterbestehen:
- die Sicherheitsbedingungen für die Behandlung und Weiterleitung von EDV-Personaldateien,
 - die illegale Speicherung von Daten betreffend Suchanzeigen,
 - die Nichtrespektierung des Grundsatzes der Endverarbeitung der Daten,
 - die Nichtbeachtung von Personenrechten im Falle von Mißbrauch betreffend Daten über die Identität,
 - das Fehlen eines Beschwerderechts für Personen, denen der Zugang auf das Hoheitsgebiet verweigert wird;
27. fordert, daß die Stellungnahmen der Gemeinsamen Kontrollbehörde ernsthaft vom Exekutivausschuß berücksichtigt werden und daß die Empfehlungen, die sie enthalten, unverzüglich befolgt werden; freut sich über die Zusage der Präsidentschaft, die Antwortfrist, über die der Exekutivausschuß verfügt, zu verkürzen;

o
o o

28. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat, der Kommission, dem Schengen-Exekutivausschuß, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Regierungen und Parlamenten Norwegens und Islands sowie der Beitrittskandidaten zu übermitteln.