

Erster Bericht und Empfehlung **der Europa-Kommission**

zur Frage der Personenkontrolle im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr und zur Einführung des Europa-Passes

A. Problem

Bei der Verwirklichung der 1974 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften beschlossenen Europäischen Paßunion sind bisher nur unzureichende Erfolge erzielt worden.

Die bevorstehende Einführung eines einheitlichen europäischen Passes wäre ein unvollkommener Schritt auf dem Wege zur Paßunion, wenn damit nicht gleichzeitig auch sichtbare Fortschritte bei der Verwirklichung der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft durch den Abbau der Personenkontrollen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr verbunden werden. Für die Ausstellung des Europa-Passes sind höhere Verwaltungsgebühren vorgesehen als für die Ausstellung des bisherigen nationalen Passes.

B. Lösung

Nach Auffassung der Europa-Kommission muß durch die Einführung von Erleichterungen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr sichtbar gemacht werden, daß die Freizügigkeit des Personenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ernsthaft gewollt ist. Die Einführung eines einheitlichen europäischen Passes allein ist hierfür nicht ausreichend.

Die Einführung des Europa-Passes und die vorgesehene Gebührenerhöhung müssen zeitlich entzerrt werden.

Einstimmigkeit in der Kommission

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bericht

I.

Die Europa-Kommission hat sich auf ihrer 7. Sitzung am 23. Februar 1984 mit den Problemen bei der Einführung des Europa-Passes und in diesem Zusammenhang auch mit den Möglichkeiten für Erleichterungen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr beschäftigt und hierzu Vertreter der Bundesregierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gehört.

II.

Im Pariser Communiqué der Staats- und Regierungschefs vom 9./10. Dezember 1974 war die Bildung einer Paßunion zwischen den Mitgliedstaaten der EG beschlossen worden und ausdrücklich das Vorhaben der „... Abschaffung der Paßkontrollen innerhalb der Gemeinschaft“ formuliert worden.

Die EG-Kommission hat dem Rat am 3. Juli 1975 einen Bericht über die Verwirklichung dieses Ziels übermittelt, in dem sie einerseits die Paßunion und andererseits die zur Erreichung dieses Ziels geeigneten Maßnahmen definierte, darunter „die Abschaffung der Paßkontrolle an den Binnengrenzen der Gemeinschaft“¹⁾. Auch der von Herrn Tinde- mans am 29. Dezember 1975 dem Europäischen Rat übermittelte Bericht befürwortete „die schrittweise Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten zur Vervollständigung der Paßunion“²⁾.

Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind dann in ihren Entschlüssen vom 23. Juni 1981³⁾ und 30. Juni 1982⁴⁾ übereingekommen, daß die Mitgliedstaaten spätestens am 1. Januar 1985 den als einen ersten Schritt zur Verwirklichung der Paßunion gedachten Paß nach einheitlichem Muster ausstellen.

Das Europäische Parlament hat wiederholt Erleichterungen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft gefordert, zuletzt in den Entschlüssen vom 15. Oktober 1981⁵⁾, vom 26. März 1982⁶⁾ und vom 9. Juni 1983⁷⁾.

Bei der letzten Entschliebung handelt es sich um den Abschluß des Konsultationsverfahrens über eine Mitteilung der EG-Kommission an den Rat zum Entwurf einer Entschliebung des Rates „über die Erleichterung der Bedingungen, unter denen die

Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft erfolgt und zur Paßunion und Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG“.

Diese Entschliebung enthält folgenden Vorschlag zum schrittweisen Abbau von Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft:

- a) statt der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG sind nur noch Stichproben zu machen;
- b) zur Erleichterung des Grenzübertritts sind für EG-Bürger besondere Spurmarkierungen auf den Straßen einzuführen;
- c) auf den Flughäfen und Seehäfen sind besondere Schalter für EG-Bürger einzurichten;
- d) im Schienenverkehr sind bei Grenzübertritten innerhalb der Gemeinschaft bei EG-Bürgern höchstens Stichproben zu machen;
- e) Kontrollen von Fahrgastlisten von in Kraftomnibussen reisende EG-Bürger sind höchstens stichprobenartig vorzunehmen;
- f) die systematische Personenkontrolle bei der Ausreise aus einem Mitgliedsland in ein anderes wird abgeschafft;
- g) die im Vorgenannten beschlossenen Erleichterungen sind auch auf die kleinen und örtlichen Grenzübergänge auszudehnen;
- h) die Kontrollen an den Außengrenzen der EG werden dementsprechend verstärkt.

Dabei soll davon ausgegangen werden, daß grundsätzlich der Beweis für die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat entweder durch Vorlage des einheitlichen Passes, dessen äußere Aufmachung sofort auf diese Zugehörigkeit schließen läßt, oder durch die Vorlage eines Personalausweises erbracht ist.

III.

Nach dem Bericht der Bundesregierung ist mit der Einführung des Europa-Passes in der Bundesrepublik Deutschland zum 1. Januar 1985 nicht mehr zu rechnen. Die Bundesregierung geht grundsätzlich davon aus, daß entsprechend der Entscheidung für die Einführung eines fälschungssicheren, automatisch lesbaren Personalausweises auch ein fälschungssicherer, automatisch lesbarer Europa-Paß anzustreben sei. Unabhängig davon sei aufgrund des Volkszählungsurteils des BVerfG eine Prüfung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen in die Wege geleitet, deren Ergebnis abgewartet werden müsse.

Die Bundesregierung erwartet, daß nach Einführung eines fälschungssicheren, automatisch lesba-

¹⁾ Europa für die Bürger, Beilage 7/75 zum Bulletin der EG, Ziffer 2.3, S. 10—12

²⁾ Europäische Union, Beilage 1/76 zum Bulletin der EG, Ziffer II. B. 1, S. 28—30

³⁾ ABl. C 241 vom 19. September 1981, S. 1—7

⁴⁾ ABl. C 179 vom 16. Juli 1982

⁵⁾ ABl. C 287 vom 9. November 1981, S. 93

⁶⁾ ABl. C 104 vom 26. April 1982, S. 39/40

⁷⁾ ABl. C 184 vom 11. Juli 1983, S. 110—114

ren Europa-Passes die Grenzkontrollen zwar nicht eingeschränkt, aber wesentlich schneller durchgeführt werden können.

Unabhängig davon wäre vorgesehen, die Höchstgebühr für die Paßausstellung nach dem Paßgesetz im Hinblick auf die gestiegenen Kosten und die höheren Kosten aus der automatischen Lesbarkeit anzuheben.

Aus dem Bericht der EG-Kommission ergibt sich, daß diese die Einführung des Europa-Passes zwar nachdrücklich fordert, im Hinblick auf Fortschritte bei der Durchsetzung der Freizügigkeit im innergemeinschaftlichen Binnenverkehr aber gleichzeitig auch Erleichterungen bei den Grenzkontrollen für unbedingt notwendig hält. Die EG-Kommission habe dem Rat bewußt nur den Entwurf einer Entschließung⁸⁾ über Erleichterungen im Binnengrenzverkehr und nicht den Entwurf einer Richtlinie vorgelegt. Dieser Entwurf, dem das Europäische Parlament mit der Entschließung vom 9. Juni 1983⁷⁾ bereits im Konsultationsverfahren unter Einfügung einiger Änderungen zugestimmt habe, gehe auch nur von Erleichterungen und nicht vom vollständigen Abbau der Personenkontrollen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr aus.

Der Rat müsse nun hinsichtlich des Entschließungsentwurfs eine politische Entscheidung treffen, entweder für die Sicherheitsbedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten oder für die Öffnung der Binnengrenzen. Die EG-Kommission werde, soweit der Rat dem Entschließungsentwurf nicht zustimme, keine weiteren Vorschläge vorlegen, sondern deutlich machen, worauf das Scheitern der Bemühungen zum Abbau der Personenkontrollen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr zurückzuführen sei.

IV.

Die Europa-Kommission war sich darüber einig, daß die Einführung des Europa-Passes allein keinen Fortschritt im Hinblick auf die angestrebte Freizügigkeit im innergemeinschaftlichen Personenverkehr bedeute. Sie hat sich daher einstimmig dafür ausgesprochen, daß spätestens mit der Einführung des Europa-Passes auch Erleichterungen im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr eingeführt werden müßten.

⁸⁾ ABl. C 197 vom 31. Juli 1982, S. 6/7

Bonn, den 23. Februar 1984

Die Europa-Kommission

Frau Dr. Hellwig

Vorsitzende

Diese Erleichterungen können ohne Schwierigkeiten erreicht werden, wenn, wie auch von der EG-Kommission und dem Europäischen Parlament vorgeschlagen, im innergemeinschaftlichen Grenzverkehr für Inhaber des Europa-Passes auf Grenzkontrollen grundsätzlich verzichtet wird. Inwieweit hierbei Auswirkungen auf die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität sowie auf die Steuererhebung möglich sind, kann sich nur in der von der Europa-Kommission empfohlenen zweijährigen Versuchsphase erweisen.

Die Europa-Kommission befürchtet darüber hinaus negative Folgen für den Gedanken der europäischen Einigung, wenn die Einführung des Europa-Passes mit einer Gebührenerhöhung verbunden würde.

Eine zeitliche Entzerrung von Gebührenerhöhung und Paßeinführung sollte daher angestrebt werden.

Die Europa-Kommission empfiehlt deshalb, die Bundesregierung aufzufordern,

- im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften darauf hinzuwirken, daß mit der Einführung des Europa-Passes zum 1. Januar 1985 folgende Erleichterung des Grenzverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten in Kraft tritt:

Inhaber des Europa-Passes werden auf einer Sonderspur und an Sonderschaltern an den Grenzübergängen gegen Vorzeigen des Europa-Passes ohne jegliche weitere Grenzkontrolle abgefertigt.

Für den Fall, daß die übrigen Mitgliedstaaten nicht bereit sein sollten, diese Erleichterung des Personengrenzverkehrs mitzutragen, wird die Bundesregierung einseitig an den innergemeinschaftlichen deutschen Grenzen bei Inhabern des Europa-Passes auf jegliche Kontrollen verzichten;

- nach zweijähriger probeweiser Einführung dieser Erleichterung des innergemeinschaftlichen Personenverkehrs dem Deutschen Bundestag über die Auswirkungen dieser Neuregelung auf die Verbrechensbekämpfung und eventuelle Steuerausfälle zu berichten;
- die Anhebung der Paßgebühren nicht gleichzeitig mit der Einführung des Europa-Passes zum 1. Januar 1985 vorzunehmen.