

Beschlußempfehlung und Bericht **des Innenausschusses (4. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/2952 Nr. 11 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen — KOM (84) 749 endg. —

»EG-Dok.-Nr. 4469/85«

zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament
— Drucksache 10/3314 —

EntschlieÙung zum Abschluß des Verfahrens der Konsultation des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat für eine Richtlinie zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen — KOM (84) 749 endg. —

A. Problem

In Verfolgung des europa-politischen Zieles, ein Europa der Bürger zu schaffen, schlägt die Kommission eine Richtlinie des Rates vor, die Erleichterungen des Grenzübertritts an den Binnengrenzen für Staatsangehörige der EG-Mitgliedstaaten vorsieht. In seiner EntschlieÙung zum Abschluß des Konsultationsverfahrens dazu billigt das Europäische Parlament diesen Vorschlag, den es mit Änderungsvorschlägen versehen hat, die die Tendenz der Richtlinie verstärken.

B. Lösung

Der von der Bundesregierung mit ihren Partnerstaaten in der EG bilateral seit einem Jahr eingeleitete schrittweise Abbau

der Grenzkontrollen, der an der deutsch-französischen Grenze bereits zu wesentlichen Erleichterungen für die Bürger der beteiligten Staaten geführt hat, wird begrüßt.

Die Bundesregierung wird gebeten, mit ihren Partnerstaaten zum Ausgleich der verringerten Grenzkontrollen bilateral oder auf Gemeinschaftsebene geeignete Maßnahmen zu vereinbaren, damit der erleichterte Grenzübertritt nicht zu Sicherheitsdefiziten und der illegalen Einreise von Nicht-EG-Staatsangehörigen in die Mitgliedstaaten führt. Diese Ausgleichsmaßnahmen werden für unverzichtbar gehalten.

Mehrheit im Ausschuß bei einer Enthaltung und einer Gegenstimme seitens der Fraktion DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN werden die einschränkenden Maßnahmen abgelehnt.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag unterstützt den von der Bundesregierung mit ihren Partnerstaaten in der EG bilateral seit einem Jahr eingeleiteten schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen, der an der deutsch-französischen Grenze bereits zu wesentlichen Erleichterungen für die Bürger der beteiligten Staaten geführt hat.
2. Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, mit ihren Partnerstaaten zum Ausgleich der verringerten Grenzkontrollen bilateral oder auf Gemeinschaftsebene geeignete Maßnahmen zu vereinbaren, damit der erleichterte Grenzübertritt nicht zu Sicherheitsdefiziten und der illegalen Einreise von Nicht-EG-Staatsangehörigen in die Mitgliedstaaten führt. Er hält in Übereinstimmung mit der Innenministerkonferenz diese Ausgleichsmaßnahmen für unverzichtbar. Er sieht in ihnen kein Hindernis auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, vielmehr eine Chance, innerhalb der Gemeinschaft in den wesentlichen Bereichen der inneren Sicherheit, Kriminalitätsbekämpfung und Rechtshilfe zu einem weiteren Zusammenwachsen und schließlich einer Integration der Mitgliedstaaten zu gelangen.
3. Der Deutsche Bundestag hält insbesondere folgende Ausgleichsmaßnahmen für erforderlich:
 - Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere des Informationsaustausches über Sachen (abhandengekommene Kraftfahrzeuge, Waffen und Personaldokumente) sowie der Information über Straftäter, die dem anderen Mitgliedsland angehören oder sich dort aufhalten und über Straftaten, die von dem anderen Mitgliedsland aus begangen worden sind oder sich dort auswirken,
 - Vereinfachung der Rechtshilfe durch unmittelbaren Verkehr der Justizbehörden und gegenseitige Anerkennung aller prozessualer Anordnungen in den Mitgliedstaaten,
 - Verkürzung und Vereinfachung des Auslieferungsverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten,
 - Vereinbarung über die grenzüberschreitenden Nachteile zwischen den Mitgliedstaaten,
 - EG-weite Beachtung von Ausreiseverboten,
 - Angleichung des Betäubungsmittel-, Waffen- und Sprengstoffrechts,
 - Vereinheitlichung der Sichtvermerkspolitik und der Einreisebedingungen sowie Absprache gemeinsamer Beförderungsverbote und Rückverbringungspflichten zur Abwehr der illegalen Einwanderung aus Drittländern,
 - Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen der EG unter Berücksichtigung der Belange der anderen Mitgliedstaaten.

Bonn, den 11. Dezember 1985

Der Innenausschuß

Dr. Wernitz	Clemens	Tietjen	Dr. Hirsch
Vorsitzender	Berichterstatter		

Anlage

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen**DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —**

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission ¹⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ²⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Es ist unerlässlich, daß die Gemeinschaft die Erwartungen der Völker Europas erfüllt, indem sie Maßnahmen trifft, durch die der Gedanke der europäischen Einigung und das Prestige der Gemeinschaft bei ihren Bürgern gestärkt und gefördert werden.

Am 23. Juni 1968 haben die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften eine EntschlieÙung angenommen, derzufolge die Einführung eines Passes nach einheitlichem Muster dazu geeignet ist, den Personenverkehr der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Am 7. Juni 1984 haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften eine EntschlieÙung über die Erleichterung der Personenkontrollen an den Grenzen angenommen.

Der Europäische Rat hat sich auf seiner Tagung von Fontainebleau am 25. und 26. Juni 1984 mit dieser Frage befaßt und insbesondere zum Ziel gesetzt, alle Polizei- und Zollförmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr abzuschaffen; er hat den Rat und die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis zum Ende des ersten Halbjahrs 1985 ein Ergebnis zu erzielen.

Alle Maßnahmen zur Schaffung eines Europas der Bürger entsprechen einem wirklichen Bedürfnis, das insbesondere vom Europäischen Parlament wiederholt zum Ausdruck gebracht worden ist.

In Artikel 3 Buchstabe c des Vertrages heißt es, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstlei-

stungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten umfaßt. Zwischen einigen Mitgliedstaaten bestehen bereits Abkommen über die Beseitigung der Grenzkontrollen.

Obgleich die den Reisenden gewährten Befreiungen nach wie vor begrenzt sind, ist es aufgrund der Höhe dieser Freibeträge sowie des in der Gemeinschaft bereits erzielten Integrationsgrades nicht mehr gerechtfertigt, daß die Kontrollen der von den Reisenden mitgeführten Waren an den innergemeinschaftlichen Grenzen in der gleichen Weise und mit der gleichen Intensität durchgeführt werden wie die Kontrollen an den Grenzen zu Drittländern.

Die Aufstellung einer Regel des freien Grenzübertritts für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, verbunden mit der Möglichkeit, gegebenenfalls in besonderen Ausnahmefällen, die insbesondere die Sicherheit betreffen, außer den Stichprobenkontrollen zeitweilig verstärkte Kontrollen durchzuführen, steht dem Schutz der legitimen Interessen der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit nicht entgegen.

Die Polizei- und Zollkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen müssen unabhängig vom benutzten Verkehrszweig auf einem einheitlichen, möglichst niedrigen Niveau durchgeführt werden.

Die vollständige Beseitigung der betreffenden Kontrollen und Förmlichkeiten ist davon abhängig, daß parallel dazu gewisse materielle Voraussetzungen erfüllt werden, die Harmonisierung des Ausländerrechts und die Politik der Erteilung von Visa, die Verstärkung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit oder eine weitergehende Steuerharmonisierung. Bis zu einer vollständigen Beseitigung dieser Kontrollen und Förmlichkeiten ist es möglich, diese schrittweise abzuschaffen, wobei gleichzeitig die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verbessert und die Personenkontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft intensiviert werden.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen eng zusammenarbeiten, um die Maßnahmen durchzuführen, die die Erreichung der Ziele dieser Richtlinie erleichtern können, und um nach Mitteln und Wegen zu suchen, damit in einer zweiten Phase Kontrollen im Personenverkehr auf die Außengrenzen der Gemeinschaft beschränkt werden, während alle Kontrollen oder Förmlichkeiten sowohl für die Personen als auch für die von ihnen mitgeführten Waren an den innergemeinschaftlichen Grenzen abgeschafft werden —

¹⁾ ABl. Nr. C ... vom ..., S. ...

²⁾ ABl. Nr. C ... vom ..., S. ...

³⁾ ABl. Nr. C ... vom ..., S. ...

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

TITEL I

Allgemeines

Artikel 1

Diese Richtlinie regelt die Voraussetzungen, unter denen die Kontrollen und Förmlichkeiten, denen die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unterzogen werden können, an den innergemeinschaftlichen Grenzen erleichtert werden.

Artikel 2

(1) Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Erleichterungen gelten für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten beim Überschreiten einer innergemeinschaftlichen Grenze, sofern sie die Vorschriften über den Personenverkehr wie auch die Vorschriften über den Warenverkehr, insbesondere bezüglich des Betrags oder der Mengen der steuerfrei zugelassenen Waren, einhalten.

(2) Sofern nichts anderes bestimmt ist, gelten als Kontrollen und Förmlichkeiten im Sinne dieser Richtlinie alle Kontrollen und Förmlichkeiten, die im innergemeinschaftlichen Verkehr für die Personen und die von diesen mitgeführten Waren, mit Ausnahme von Beförderungen kommerzieller Art, gelten.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Kontrollen und Förmlichkeiten für diejenigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllen, beim Überschreiten der Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten unabhängig von dem benutzten Verkehrsmittel nach dem Grundsatz des freien Grenzübertritts durchzuführen.

Artikel 4

Diese Richtlinie steht der Möglichkeit nicht entgegen, daß die Mitgliedstaaten:

- stichprobenweise Kontrollen der die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllenden Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durchführen, sofern diese Stichprobenkontrollen, die entweder beim Grenzübertritt oder innerhalb eines Grenzbezirks von 15 km Luftlinie ab der Grenze durchgeführt werden können, nur einen geringfügigen Prozentsatz der Beteiligten an jeder Grenzübergangsstelle zwischen zwei Mitgliedstaaten betreffen;
- in besonderen Ausnahmefällen, insbesondere aus Gründen der Sicherheit, zeitweilig verstärkte Kontrollen durchführen.

TITEL II

Grenzübertritt im Straßenverkehr

Artikel 5

Überschreiten die Beteiligten eine Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten in einem privaten Kraftfahrzeug, so kann nach dem Grundsatz des freien Grenzübertritts gemäß Artikel 3 das betreffende Fahrzeug die Grenze mit herabgesetzter Geschwindigkeit passieren, damit die für die Kontrolle zuständigen Behörden eine einfache optische Überwachung ausüben können, ohne daß das Fahrzeug — von Sonderfällen abgesehen — anhalten muß.

Artikel 6

Um die Anwendung von Artikel 5 durch diejenigen zuständigen Behörden zu erleichtern, können die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllen, eine Plakette von mindestens 8 cm Durchmesser mit dem Buchstaben E auf grünem Grund vorweisen, namentlich durch Anbringen an der Windschutzscheibe ihres Fahrzeugs.

Die Verwendung dieser Plakette gilt als Erklärung des Fahrzeugführers, daß alle mit dem Fahrzeug beförderten Personen Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind und die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllen.

Artikel 7

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit im Falle der Kontrolle eines Fahrzeugs der Verkehr der nachfolgenden Fahrzeuge nicht behindert wird.

Artikel 8

Die Mitgliedstaaten treffen alle Maßnahmen, damit wo immer dies technisch möglich ist, für die beiden angrenzenden Mitgliedstaaten jeweils nur eine Kontrollstelle in jeder Fahrtrichtung besteht.

TITEL III

Grenzübertritt in Flughäfen und Häfen

Artikel 9

(1) Treffen die Beteiligten aus einem anderen Mitgliedstaat kommend in einem Flughafen oder Hafen ein, kann nach dem Grundsatz des freien Grenzübertritts im Sinne des Artikels 3 die Grenze ohne Kontrolle überschritten werden.

(2) Um die Anwendung des Absatzes 1 zu erleichtern, richten die Mitgliedstaaten in den für den internationalen Reiseverkehr geöffneten Flughäfen und Häfen mit einem gewissen Verkehrsaufkommen mit grünen oder roten Schildern gekennzeichnete Durchgänge ein.

(3) Werden die Kontrollen für den Personenverkehr und die Kontrollen der mitgeführten Waren nicht gleichzeitig durchgeführt, so gilt die Benutzung eines grün gekennzeichneten Durchgangs im Sinne des Absatzes 2 als Erklärung des Beteiligten, daß er

- Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, wenn dieser Durchgang den Personenverkehr betrifft;
- die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllt, wenn dieser Durchgang den Verkehr der von diesen Personen mitgeführten Waren betrifft.

(4) Werden die in Absatz 3 genannten Kontrollen gleichzeitig durchgeführt, gilt die Benutzung eines grün gekennzeichneten Durchgangs im Sinne des Absatzes 2 als Erklärung des Beteiligten, daß er Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllt.

Artikel 10

Sind keine grün oder rot gekennzeichneten Durchgänge im Sinne des Artikels 9 Abs. 2 vorhanden, so gilt allein das spontane Vorweisen des geschlossenen, in einem Mitgliedstaat ausgestellten Passes oder Personalausweises ohne jeden weiteren Hinweis des Beteiligten als Erklärung, daß er Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllt.

TITEL IV

Grenzübergang in internationalen Zügen und in Omnibussen

Artikel 11

(1) Überschreiten die Beteiligten eine Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten in internationalen Zügen oder in Omnibussen, so kann nach dem Grundsatz des freien Grenzübertritts im Sinne des Artikels 3 diese Grenze ohne Kontrollen überschritten werden.

(2) Um die Anwendung des Absatzes 1 durch die zuständigen Behörden zu erleichtern, gilt allein das

spontane Vorweisen des geschlossenen, in einem Mitgliedstaat ausgestellten Reisepasses oder Personalausweises ohne jeden weiteren Hinweis des Beteiligten als Erklärung, daß er Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllt.

TITEL V

Schlußbestimmungen

Artikel 12

Diese Richtlinie steht den für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten günstigeren Vorschriften, namentlich im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs oder aufgrund von Abkommen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten, nicht entgegen.

Artikel 13

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle Angaben mit, die diese benötigt, um dem Rat alle zwei Jahre und erstmals spätestens am 1. Juli 1987 einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie zu unterbreiten und um die Modalitäten der vollständigen Beseitigung aller Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen für diejenigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen nach Artikel 2 Abs. 1 erfüllen, zu prüfen.

Artikel 14

Die Mitgliedstaaten erlassen nach Konsultationen mit der Kommission die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 1. Juli 1985 nachzukommen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Bestimmungen mit, die sie zur Durchführung dieser Richtlinie erlassen.

Artikel 15

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Begründung

I. Notwendigkeit konkreter Maßnahmen für ein Europa der Bürger

Man ist sich allgemein bewußt, daß das Desinteresse der Staatsbürger der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaft rasch und wirkungsvoll bekämpft werden muß.

Die europäischen Bürger zweifeln nämlich an der Existenz einer Gemeinschaft, deren Auswirkungen im täglichen Leben nicht immer zu spüren sind, insbesondere wenn sie feststellen, daß sie sich Polizei- und Zollkontrollen unterziehen müssen, wenn sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen reisen. In gewissen Fällen (namentlich auf Flughäfen) wird diese Kontrolle sogar systematisch durchgeführt. Abgesehen davon, daß Wert und Menge der Waren, die zollfrei mitgeführt werden dürfen, im innergemeinschaftlichen Warenverkehr höher sind, erhält ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der innerhalb der Gemeinschaft reist, in keiner Hinsicht eine günstigere Behandlung als Staatsangehörige von Drittländern oder aus Drittländern eintreffende Reisende.

Seit mehreren Jahren haben Kommission und Europäisches Parlament die zuständigen Instanzen auf das Interesse hingewiesen, das einer baldigen Verwirklichung eines Europas der Bürger beizumessen ist.

Dementsprechend wurden zwei Entschließungen angenommen, die eine vom 23. Juni 1981 über das einheitliche Muster und den Anwendungsbereich des Europäischen Passes¹⁾ und die andere vom 7. Juni 1984 über die Erleichterung der Personenkontrollen an den Grenzen²⁾. Dennoch ist es unerläßlich, bald einen weiteren Schritt zu tun, um den Erwartungen der europäischen Bürger gerecht zu werden.

Die Staats- und Regierungschefs sind sich dieser Notwendigkeit bewußt geworden und haben auf ihrer Tagung von Fontainebleau am 25. und 26. Juni 1984 ihren Willen bekundet, dem in der europäischen Bevölkerung bestehenden Grundkonsens über die Notwendigkeit des Europas der Bürger dadurch Rechnung zu tragen, daß Maßnahmen getroffen werden, die im Alltag der Bürger einen greifbaren Niederschlag finden. Der Europäische Rat hat ausdrücklich zum Ziel gesetzt, alle Polizei- und Zollförmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr abzuschaffen, und hat den Rat und die Mitgliedstaaten aufgefordert, vor Ende des ersten Halbjahres 1985 ein konkretes Ergebnis zu erzielen.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung an den Rat vom 24. September 1984³⁾ die Maßnahmen geprüft,

die aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau getroffen werden sollten; insbesondere hat sie eine Reihe von konkreten Maßnahmen aufgezeigt, die rasch getroffen werden müssen, um das Europa der Bürger zu schaffen. Bezüglich der Polizei- und Zollförmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr müssen diese Maßnahmen auf der Anwendung des folgenden Grundsatzes beruhen: Freier Grenzübertritt zwischen den Mitgliedstaaten für diejenigen Staatsangehörigen dieser Mitgliedstaaten, die die für den Warenverkehr geltenden Vorschriften einhalten, und zwar unabhängig von dem benutzten Verkehrsmittel.

Natürlich muß man realistisch bleiben und einräumen, daß die völlige Beseitigung aller Kontrollen und Förmlichkeiten nicht in Betracht gezogen werden kann, solange nicht gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen betreffen sowohl die Zollkontrollen als auch die polizeilichen Kontrollen.

Die noch bestehenden Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen haben im wesentlichen steuerliche und administrative Ursachen. Ausschlaggebend für ihre Beibehaltung sind die nach wie vor bestehenden Disparitäten zwischen den Steuersystemen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern. Gewiß sind Fortschritte gemacht worden, namentlich bezüglich der Befreiungen, aber eine stärkere Harmonisierung ist erforderlich, um die vorgenannten Hemmnisse vollständig beseitigen zu können.

Zur Beseitigung aller polizeilichen Kontrollen im Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten müßten parallellaufend die Vorschriften betreffend die Ausländer und die Erteilung von Visa harmonisiert und die Zusammenarbeit zwischen den für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden verstärkt werden. In einer späteren Phase könnten die Kontrollen im Personenverkehr auf die Außengrenzen der Gemeinschaft beschränkt werden.

Kurzfristig wäre es äußerst wünschenswert und möglich, die derzeitigen Modalitäten der Durchführung der beiden genannten Kontrollen so zu lockern, daß die Reisenden, die sich als Staatsangehörige der Mitgliedstaaten ausweisen und die für den Warenverkehr geltenden Vorschriften bezüglich der von ihnen mitgeführten Waren beachten, beim Überschreiten der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr angehalten werden müssen. Das setzt natürlich voraus, daß die Kontrollbeamten an diesen Grenzübergangsstellen feststellen können, daß es sich tatsächlich um Staatsangehörige der Gemeinschaft handelt. Zugleich müssen die Mitgliedstaaten nach wie vor die Möglichkeit haben, diese Personen stichprobenweise zu kontrollieren, wobei diese Stichproben auf einen niedrigen Prozentsatz beschränkt werden müssen. Schließlich

¹⁾ ABl. Nr. C 241 vom 19. September 1981, S. 1.

²⁾ ABl. Nr. C 159 vom 19. Juni 1984, S. 1.

³⁾ Dokument KOM(84) 446 endg. vom 24. September 1984.

muß es nach wie vor möglich sein, in Ausnahmefällen zeitweilig verstärkte Kontrollen durchzuführen, um den legitimen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Dieses System folgt in seiner Konzeption der aufgrund eines bilateralen Abkommens vom 13. Juli 1984 zwischen Frankreich und Deutschland eingeführten Regelung.

Die Kommission beabsichtigt, dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt weitere Vorschläge zu unterbreiten, um schrittweise zu einer vollständigen Abschaffung aller Kontrollen und Förmlichkeiten auf diesem Gebiet zu gelangen.

Dieser Vorschlag, der sich unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirkt, wird auf Artikel 100 des Vertrags gestützt. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist erforderlich.

II. Analyse des Vorschlags

Zu Artikel 1 und 2

Diese Artikel legen den Anwendungsbereich des Vorschlags fest, der in Anbetracht der angestrebten psychologischen Wirkung auf diejenigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beschränkt wird, die sich in bezug auf die von ihnen mitgeführten Waren vorschriftsmäßig verhalten.

Zu Artikel 3

Dieser Artikel bestimmt, daß die in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallenden Personen die innergemeinschaftlichen Grenzen nach dem Grundsatz des freien Übergangs überschreiten können, und zwar unabhängig vom Verkehrszweig.

Zu Artikel 4

In diesem Artikel ist der Grundsatz niedergelegt, daß die Mitgliedstaaten trotz allem stichprobenweise Kontrollen der betreffenden Personen entweder beim Grenzübertritt oder unmittelbar danach durchführen können. Die Erreichung der Ziele dieses Vorschlags setzt jedoch voraus, daß diese Stichproben sehr begrenzt sind. Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, stichprobenweise Kontrollen durchzuführen, bedeutet im Umkehrschluß auch, daß die Beteiligten nicht mehr verpflichtet sind, systematisch ein Ausweispapier zur Prüfung vorzulegen und systematisch eine mündliche Zollanmeldung für die von ihnen mitgeführten Waren abzugeben. Artikel 4 gibt den Mitgliedstaaten gleichfalls die Möglichkeit, in Ausnahmefällen (öffentliche Sicherheit) zeitlich begrenzt verstärkte Kontrollen durchzuführen.

Zu Artikel 5 bis 8

Diese Artikel enthalten die Modalitäten des freien Grenzübertritts im Straßenverkehr. Personen, die

durch Vorweisen einer grünen Plakette kundtun, daß sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, können die Grenze mit herabgesetzter Geschwindigkeit passieren, damit eine einfache optische Überwachung durch die Kontrollbeamten möglich ist. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, geeignete Vorkehrungen zu treffen, damit Warteschlangen oder mehrere aufeinanderfolgende Aufenthalte vermieden werden.

Zu Artikel 9 und 10

Diese Artikel enthalten die Modalitäten des freien Grenzübertritts in Flughäfen und Häfen. Für diese Fälle wird die Schaffung von rot oder grün gekennzeichneten Durchgängen in Betracht gezogen, wobei die Benutzung des grünen Durchgangs sinngemäß die gleiche Bedeutung und die gleichen Folgen hat wie das Vorweisen der erwähnten grünen Plakette. Sind derartige Durchgänge nicht vorhanden, so gilt das spontane Vorweisen des geschlossenen Passes oder Personalausweises, der in einem Mitgliedstaat ausgestellt ist, ohne jede weitere Handlung des Beteiligten als gleichwertig mit der Benutzung eines grünen Durchgangs.

Zu Artikel 11

Dieser Artikel enthält die Modalitäten des freien Grenzübertritts an Bord von internationalen Zügen oder von Omnibussen.

In diesem Fall ist es gleichfalls wichtig, daß die Kontrollbeamten in der Lage sind, die unter diesen Vorschlag fallenden Personen zu erkennen. Daher wurden die gleichen Bestimmungen gewählt wie für die nicht mit grünen oder roten Durchgängen ausgerüsteten Flughäfen oder Häfen.

Zu Artikel 12

Dieser Artikel bestimmt, daß dieser Vorschlag dem Bestehen oder dem Erlaß günstigerer Bestimmungen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nicht entgegensteht.

Zu Artikel 13

In diesem Artikel ist der Grundsatz einer regelmäßigen Berichterstattung durch die Kommission niedergelegt, um die Einhaltung der Zielsetzungen dieses Richtlinienvorschlages sicherzustellen und die erzielten Fortschritte festzustellen, aber auch, um anhand der Entwicklung der Lage zu prüfen, nach welchen Modalitäten sämtliche Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten überhaupt beseitigt werden können.

Zu Artikel 14

Dieser Artikel bestimmt, daß die Richtlinie gemäß dem Wunsch des Europäischen Rates von den Mitgliedstaaten spätestens am 1. Juli 1985 angewandt werden muß.

Bericht der Abgeordneten Clemens, Tietjen und Dr. Hirsch

I. Zum Verfahren

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates wurde mit Sammeldrucksache 10/2952 — lfd. Nummer 11 — am 28. Februar 1985, die Entschließung zum Abschluß des Verfahrens der Konsultation des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag der Kommission an den Rat wurde mit Schreiben des Bundespräsidenten vom 23. Mai 1985 gemäß § 80 Abs. 3 der Geschäftsordnung an den Innenausschuß federführend und an den Auswärtigen Ausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Auswärtige Ausschuß hat hinsichtlich des Richtlinienvorschlags in seinem Votum vom 17. April 1985 einmütig den Innenausschuß gebeten, der Bundesregierung zu empfehlen, bei den Beratungen im Ministerrat dem Vorschlag der Kommission zu folgen und nach Möglichkeit auch darüber hinaus zu gehen, jedoch auf keinen Fall zu akzeptieren, daß es zusätzliche Kontrollen innerhalb einer 15-km-Zone geben soll. Im Hinblick auf die Entschließung des Europäischen Parlaments hat der Auswärtige Ausschuß in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 1985 mehrheitlich bei nur einer Enthaltung die bisherigen Ergebnisse in der Zusammenarbeit mit Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg gewürdigt und von der Zielsetzung der Entschließung des Europäischen Parlaments zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat den Wunsch geäußert, daß die Richtlinie so bald wie möglich im Ministerrat verabschiedet wird.

Der Innenausschuß hat die beiden Vorlagen in seinen Sitzungen vom 23. Oktober und 4. Dezember 1985 beraten und die aus der Beschlußempfehlung ersichtliche Entschließung mit großer Mehrheit bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung seitens der Fraktion DIE GRÜNEN angenommen.

II. Zur Begründung

Der Ausschuß hat die Richtlinienentwürfe im Grundsatz begrüßt und den Abbau von Kontrollen und Förmlichkeiten im Hinblick auf ein Europa der Bürger positiv gewertet. Dazu gehört der von der Bundesregierung mit ihren Partnerstaaten Frankreich und den Benelux-Staaten sowie auch mit Österreich seit gut einem Jahr eingeleitete schrittweise Abbau der Grenzkontrollen, der an der deutsch-französischen Grenze, wo er am längsten praktiziert wird, bereits zu wesentlichen Erleichterungen für die Bürger der beteiligten Staaten durch Wegfall der Wartezeiten, dem ersten Ziel, geführt hat.

Der Ausschuß hat aber — mit Ausnahme der Fraktion DIE GRÜNEN — entscheidendes Gewicht darauf gelegt, daß der Abbau der Grenzkontrollen nicht zu einer Beeinträchtigung der Belange der inneren

Sicherheit führen darf, auch wenn es darum geht, das zweite Ziel — Verlagerung der Kontrollen an die jeweiligen Außengrenzen — anzustreben.

Er geht davon aus, daß polizeiliche Grenzkontrollen einen wichtigen Beitrag für die innere Sicherheit und zur Verhinderung des Zustroms von Nicht-EG-Staatsangehörigen leisten. Nach Auffassung des Ausschusses müssen deshalb im Zusammenhang mit Kontrollenerleichterungen an der Grenze Ersatzmaßnahmen getroffen werden, um entstehende Defizite auszugleichen. Daß es zu Defiziten an den Grenzen kommt, an denen Kontrollenerleichterungen praktiziert werden, haben die Berichte der Bundesregierung vom 27. November 1984, vom 22. Mai 1985 und schließlich vom 26. November 1985 gezeigt. Der Ausschuß hat bereits bei der Diskussion des ersten Zwischenberichts vom 27. November 1984 zur Kenntnis nehmen können, daß es zwar keine Wartezeiten an der deutsch-französischen Grenze mehr gibt, daß aber der Sicherheitsstandard nur deshalb gehalten werden konnte, weil die betroffenen Grenzübergangsstellen durch zusätzliches Personal entweder von anderen Grenzschutzstellen oder durch Verstärkungskräfte der Grenzschutzverbände unterstützt worden sind. Dabei war bemerkenswert, daß sich die Initiativangriffe sogar gesteigert hatten, während sich auf dem präventiv-polizeilichen Sektor bei den Aufgriffen Rückgänge abzeichneten. Diese Tendenz hat sich bis heute fortgesetzt. Die Zahl der Aufgriffe liegt nach Darstellung der Bundesregierung zwar auch heute nach einem zunächst vorübergehenden stärkeren Rückgang insgesamt unter den Zahlen von 1983, weil im Bereich der Feststellung von Verstößen gegen paß- und ausländerrechtliche Bestimmungen, also im mehr formalen Bereich, Einbußen hingenommen werden müssen. Anderes gilt hinsichtlich der wichtigen materiellen Aufgriffe, z. B. der Festnahmen im Zusammenhang mit Rauschgiftdelikten. Gerade dort gibt es Zugänge, weil die Beamten nach einer gewissen Zeit der Eingewöhnung ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen. Ob das so bleibt, hängt allerdings auch wesentlich davon ab, ob die zur Verstärkung eingesetzten Kräfte des Bundesgrenzschutzes bleiben.

Die Notwendigkeit von Ersatzmaßnahmen zur Wahrung der Belange der inneren Sicherheit hat bereits aus Anlaß des deutsch-französischen Abkommens zu Überlegungen in dieser Richtung geführt. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder hat dann, darauf fußend, in ihrer Sitzung vom 19. Oktober 1984 Vorschläge erarbeitet, die eine geeignete Grundlage bieten. Der Ausschuß hat diese Vorschläge in seine Entschließung aufgenommen, weil er nur bei Realisierung dieser Ersatzmaßnahmen die innere Sicherheit ausreichend gewährleistet sieht. Er sieht sich dabei im Einklang mit der Auf-

fassung der Bundesregierung, aber auch mit dem Standpunkt des Bundesrates, der in seinem Beschluß vom 26. April 1985 ebenfalls davon ausgeht, daß zum Ausgleich des mit dem freien Grenzbetritt verbundenen Sicherheitsdefizits die aus Anlaß des deutsch-französischen Abkommens erarbeiteten und von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder für notwendig erachteten Ausgleichsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Der Ausschuß hat im übrigen ausdrücklich klargestellt, daß eine verstärkte Kontrolle im Inland als Ersatzmaßnahme nicht in Betracht kommt. Er entspricht insoweit auch dem Votum des Auswärtigen Ausschusses, der zusätzliche Kontrollen innerhalb einer 15-km-Zone für unakzeptabel hält.

Die Kommission selbst hat in dem Entwurf der Richtlinie ebensowenig Vorschläge für Ersatzmaßnahmen gemacht, wie das Europäische Parlament in seiner Entschließung dazu. Da es sich bei diesen Ausgleichsmaßnahmen weitgehend um Maßnahmen im Bereich der Verbrechensbekämpfung und des Ausländerrechts für Drittausländer handelt, dürfte auch eine Kompetenz der EG für den Erlass entsprechender Vorschriften fehlen. Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, durch zusätzliche völkerrechtliche Vereinbarungen entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, die in Beziehung zu der

Richtlinie gestellt werden müssen. Deshalb bittet der Ausschuß die Bundesregierung, bilateral und auf Gemeinschaftsebene diese Voraussetzungen herbeizuführen.

Der Ausschuß hat schließlich festgestellt, daß die Richtlinienvorschläge auch insoweit Probleme aufwerfen, als sie Einzelregelungen vorsehen, die er aus Sicherheitsgründen so nicht akzeptieren kann. In den Ausschußberatungen wurde dabei insbesondere auf Artikel 4, der generell die Stichprobendichte festlegt, hingewiesen. Der Ausschuß ist mit der Bundesregierung der Auffassung, daß eine generelle Festlegung der Stichprobendichte angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse an den einzelnen Übergangsstellen unangebracht ist, zumal auch der zeitliche Wechsel der Sicherheitslage in Betracht gezogen werden muß. Der Ausschuß meint weiter, daß zeitweilig verstärkte Kontrollen nicht auf besondere Ausnahmefälle beschränkt bleiben dürfen. Für nicht ausgereift hält der Ausschuß auch die Vorschläge der Kommission für Häfen und Flughäfen, die nicht berücksichtigen, daß dort neben innergemeinschaftlichem Verkehr auch Verkehr mit Drittstaaten stattfindet. Er ist der Meinung, daß die Kontrolle des Verkehrs mit Drittstaaten bei Abbau der Binnengrenzkontrollen zur Wahrnehmung der Interessen der übrigen Staaten zu verstärken ist.

Bonn, den 11. Dezember 1985

Clemens Tietjen Dr. Hirsch

Berichterstatte

