

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(93) 684 endg.

Brüssel, den 10. Dezember 1993

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament

- (I) Vorschlag für einen Beschluß auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Abschluß eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten.
- (II) Vorschlag für eine Verordnung auf der Grundlage von Artikel 100c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Mitteilung der Kommission an den Rat
und das Europäische Parlament

- (I) Vorschlag für einen Beschluß auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Abschluß eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten.
- (II) Vorschlag für eine Verordnung auf der Grundlage von Artikel 100c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.

1. Die Kommission übermittelt dem Rat und dem Parlament hiermit zwei Vorschläge, die eng zusammenhängen und gemeinsam geprüft werden sollten.

2. Die Notwendigkeit einer Revision des Entwurfs des Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten ergibt sich aus einer Reihe von Entwicklungen, die stattgefunden haben, seit die Verhandlungen der für die Einwanderungspolitik zuständigen Minister im Juni 1991 abgebrochen wurden, als es sich als unmöglich erwies, eine Lösung für die einzige noch offene Frage (den Artikel über die territoriale Anwendung), die der Unterzeichnung des Übereinkommens entgegenstand, zu finden. Der von der Kommission vorgeschlagene Text erhebt nicht den Anspruch, diese Lösung herbeizuführen. Daher sind weitere bilaterale Verhandlungen zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten erforderlich.

3. Das wichtigste relevante Faktum war das Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union am 1. November 1993 und somit dessen Artikel 100c. Nach diesem Artikel fallen gewisse Aspekte der Visumpolitik, die bisher durch Artikel des Übereinkommens geregelt wurden, in die Kompetenz der Gemeinschaft und können durch Gemeinschaftsinstrumente geregelt werden.

4. Insgesamt umfassen die revidierten Vorschläge alle relevanten Elemente, die bisher in dem einheitlichen Instrument des Übereinkommensentwurfs zusammengefaßt waren. Die Notwendigkeit der einzelnen Änderungen des Übereinkommensentwurfs wird in den Erläuterungen dargelegt.

5. Diese Vorschläge bilden nach ihrer Annahme die Rechtsgrundlage für die Festlegung gemeinsamer Regeln für das Überschreiten der Außengrenzen, auf die sich alle Mitgliedstaaten verlassen können. Wie der Europäische Rat wiederholt und zuletzt auf seiner Tagung in Edinburgh im Dezember 1992 festgestellt hat, ist dies eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, wie sie in Artikel 7a des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen ist.


VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION

ZUM ABSCHLUSS EINES ÜBEREINKOMMENS

ÜBER DIE PERSONENKONTROLLE BEIM

ÜBERSCHREITEN DER AUSSENGRENZEN

(Vorlage der Kommission an den Rat
gemäß Artikel K. 3 Absatz 2 Buchstabe c
des Vertrages über die Europäische Union)

INHALTSVERZEICHNIS

Begründung.....Seite 3

Vorschlag für einen Beschluß des Rates.....Seite 13

Vorschlag für ein Übereinkommen über die Personenkontrolle
beim Überschreiten der Außengrenzen.....Seite 17

~~_____~~
~~_____~~

B E G R Ü N D U N G
=====

[REDACTED]
[REDACTED]

1. Die Bemühungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister, im Rahmen der Zusammenarbeit der Regierungen ein Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft - als unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung des in Artikel 7a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Binnenmarktes - abzuschließen, sind durch die Europäische Union eingeholt worden. Tatsächlich sieht der Unionsvertrag ein besonderes Verfahren zum Abschluß von Übereinkommen in den Bereichen Justiz und Inneres vor.

Unter formellen Gesichtspunkten können die vorherigen Arbeiten nicht mehr abgeschlossen werden: da das Übereinkommen nicht unterzeichnet wurde, besteht es rechtlich nicht. In materieller Hinsicht bleibt aber das politische Ergebnis der zwischen 1989 und 1991 geführten Verhandlungen, in denen die Übereinstimmung der Mitgliedstaaten über die auf die Außengrenzen anwendbaren grundsätzlichen Regeln herausgearbeitet wurde, obwohl dieses Übereinkommen allein aufgrund der bilateralen Streitigkeit zwischen dem Vereinigten Königreich und Spanien wegen Gibraltars keine konkrete Gestalt annahm.

2. Zielsetzung des vorliegenden Vorschlags ist es, dieses politische Ergebnis nicht zu verlieren und gleichzeitig das Übereinkommen an die rechtlichen Erfordernisse des Vertrages über die Europäische Union, insbesondere dessen Titel VI sowie an den zukünftigen Europäischen Wirtschaftsraum anzupassen.

* *

*

I. ZUSAMMENFASSUNG DES ENTWURFS DES ÜBEREINKOMMENS

Vorgeschichte

3. Im Rahmen des vom Europäischen Rat in Madrid zur Verwirklichung des in Artikel 7A vorgesehenen Binnenmarktes gebilligten Arbeitsprogrammes ("Palma-Dokument") haben die Mitgliedsstaaten seit 1989 auf Regierungsebene zur Vorbereitung eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zusammengearbeitet. Diese unter der Federführung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister durchgeführten Arbeiten führten dank der Unterstützung der jeweiligen Europäischen Räte im Juni 1991 zu einer Übereinkunft der Mitgliedstaaten über eine erhebliche Anzahl wichtiger Grundsatzfragen, die formal in einem Übereinkommen zusammengefaßt und von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern im Verlauf der Luxemburger Präsidentschaft unterzeichnet werden sollen.

4. In der letzten Verhandlungsphase wurde die bilaterale Streitigkeit zwischen dem Vereinigten Königreich und Spanien über die räumliche Anwendbarkeit auf Gibraltar offensichtlich. Trotz zweijähriger Anstrengungen der jeweiligen Präsidentschaft, einen Kompromiß zu finden, konnte das Übereinkommen nicht unterzeichnet werden. Gleichwohl wurde ohne formellen Beschluß der Minister entschieden, daß alle anderen Bestimmungen des Übereinkommens von den Mitgliedstaaten als "de facto-Ergebnis" anerkannt werden.

[REDACTED]

5. Dieser Stillstand hielt bis zum Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union am 1. November 1993 an, der in seinem Titel VI die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres vorsieht.

Materiell sieht Artikel K. 1 des Vertrages vor, daß "zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, (...) die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (betrachten): 2. die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen". Bezüglich der Mittel gibt Artikel K. 3 Absatz 2 dem Rat drei Möglichkeiten, darunter auch "Übereinkommen auszuarbeiten, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt (Buchstabe c)". Titel VI präzisiert das in diesem Bereich anwendbare Verfahren.

Die Notwendigkeit für eine Angleichung des Übereinkommens

6. Den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern ist es ein Anliegen, das politische Ergebnis der vorherigen Verhandlungen beizubehalten und sich dabei gleichzeitig an den neuen rechtlichen Rahmen zu halten. So teilten sie anlässlich ihrer Tagung am 1. und 2. Juni 1993 in Kopenhagen mit:

Die Minister haben die eventuellen Auswirkungen des Vertrages über die Europäische Union und des EWR-Abkommens auf den Entwurf eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen zur Kenntnis genommen. Die Minister waren der Auffassung:

- daß eventuelle Änderungen, die an dem Entwurf des Übereinkommens vorzunehmen sind, um ihn mit dem Vertrag über die Europäische Union vereinbar zu machen, technischer Art sein müssen und sich auf das absolut Notwendige zu beschränken haben. Eine Neuverhandlung über andere Artikel als diejenigen, deren Überarbeitung zu diesem Zweck als notwendig erscheint, ist ausgeschlossen;
- daß die Frage rein technischer Art ist und vermieden werden muß, daß sie aus rechtlichen Gründen einen Stillstand herbeiführt;
- daß jegliches Rechtsvakuum vermieden werden muß.

7. Die eine Angleichung des Textes erforderlich machenden Ereignisse seit Juni 1991 sind:

a) die Entwicklungen im gemeinschaftsrechtlichen Bereich

- auf der einen Seite die gemeinschaftliche Gesetzgebung über die Aufhebung der Warenkontrollen an den Binnengrenzen, die im Juli 1991 noch nicht verabschiedet worden war, jetzt aber in Kraft getreten ist und die Kontrollen seit dem 1. Januar 1993 tatsächlich abgeschafft hat;
- auf der anderen Seite der Abschluß des Vertrages zur Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums, den die Gemeinschaft am 2. Mai 1992 abgeschlossen hat und der bei seinem Inkrafttreten den Staatsbürgern der durch diesen Vertrag begünstigten EFTA-Ländern im Hinblick auf das Einreise- und Aufenthaltsrecht gleiche Rechte wie den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gibt;

- ~~_____~~
~~_____~~
- b) Das durch Titel VI des Vertrages über die Europäische Union eingeführte Verfahren. Artikel K. 3 des Vertrages legt ein besonderes Verfahren für den Erlaß der Rechtshandlungen für die Zusammenarbeit in den in Titel VI des Vertrages genannten Bereichen fest. Dies schlägt sich insbesondere in einem Initiativrecht der Kommission, aber auch der Mitgliedstaaten nieder, sowie in einer Anhörung (durch die Präsidentschaft) des Europäischen Parlamentes und der Möglichkeit, dem Gerichtshof Zuständigkeiten zuzuweisen. Aus diesem Grund können seit dem Inkrafttreten des Vertrages die Mitgliedstaaten in den in Artikel K. 1 aufgezählten Bereichen untereinander keine Übereinkommen gemäß den herkömmlichen Regeln des Völkerrechtes abschließen;
- c) die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Visumbereich. Der neue Artikel 100 c sieht vor, daß die Festlegung der "dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visum sein müssen" sowie die Ausarbeitung von "Maßnahmen zur einheitlichen Visa-Gestaltung" in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. In diesen Bereichen ergehen Entscheidungen somit nach den im EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren und nicht nach denen des Titels VI EUV.

*

*

*

II. NOTWENDIGE ÄNDERUNGEN

Warum eine Initiative der Kommission?

8. Im Rahmen der Regierungszusammenarbeit zur Vorbereitung der Fassung von Juli 1991 stand der Kommission kein Initiativrecht zu. Seit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages hat sie auf der Rechtsgrundlage von Artikel K. 3 Absatz 2 1. Spiegelstrich ebenso wie die Mitgliedstaaten ein Initiativrecht. Als Hüterin des Vertrages obliegt es ihr, jede aus der notwendigen Änderung des Übereinkommens folgende zusätzliche Verzögerung bei der Verwirklichung des freien Personenverkehrs gemäß Artikel 7 a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu vermeiden. Der Europäische Rat von Edinburgh hat eindeutig festgestellt, daß die Umsetzung dieses Übereinkommens dafür eines der unerläßlichen Instrumente ist. Der Rat muß deshalb so schnell wie möglich mit dieser Angelegenheit befaßt werden.

Form des Vorschlags

9. Artikel K. 3 bestimmt zu den Zuständigkeiten des Rates: "Der Rat kann...Übereinkommen ausarbeiten, die er...zur Annahme... empfiehlt". Artikel 220 EWGV sieht lediglich vor, daß "die Mitgliedstaaten untereinander Verhandlungen ein(leiten) um... sicherzustellen". Es handelt sich damit also nicht mehr um ein klassisches völkerrechtliches Übereinkommen, das von den bevollmächtigten Vertretern der Staatsoberhäupter abgeschlossen wird.

Der Rat ist nunmehr für die Ausarbeitung dieser Übereinkommen zuständig, deren Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften er aus eigener Befugnis vorschlägt. Beide Befugnisse werden sich in einem besonderen und von dem Übereinkommen selbst verschiedenen Rechtsakt des Rates niederschlagen, der nur durch dessen Präsidenten unterzeichnet wird.

10. Der Vertrag gibt keinen Hinweis auf die Rechtsnatur des Rechtsaktes, der diese eigene Befugnis des Rates zum Ausdruck bringt, da die Bestimmungen von Artikel 189 des EG-Vertrages nicht auf Titel VI anwendbar sind. Der begleitende Rechtsakt ist somit notwendigerweise ein "Beschuß" sui generis. Aus diesem Grunde ist der vorliegende Vorschlag in zwei Teile gegliedert: zum einen der "Beschuß des Rates" und zum anderen als Anhang dazu der Text des Übereinkommens.

Der Entwurf eines Beschlusses des Rates⁽¹⁾

11. In der Präambel des Entwurfs sind neben den herkömmlichen Inhalten (Rechtsgrundlage, Vorschlag der Kommission, Beteiligung des Europäischen Parlamentes gemäß Artikel K. 6) die Erwägungsgründe aufgeführt. Diese begründen nicht nur den Beschluß, sondern auch das beigefügte Übereinkommen. Aus diesem Grund finden sich die Erwägungsgründe, die vorher dem Text des Übereinkommens vorangingen, nunmehr in dem Beschluß. Sein Wortlaut wurde durch die Erwähnung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Visumpolitik (3. Erwägungsgrund) und durch die Bezugnahme auf die europäische Menschenrechtskonvention (5. Erwägungsgrund) an den Vertrag angepaßt.

(1) die vergleichenden Bezugnahmen beziehen sich auf die Fassung von Juli 1991 (zitiert: Artikel...a. F.)

[REDACTED]
[REDACTED]

Ferner wurde ein zusätzlicher Erwägungsgrund eingefügt, der auf Artikel K.1 und insbesondere darauf Bezug nimmt, daß dieses Übereinkommen die Zuständigkeiten der Gemeinschaft unberührt läßt. Diese Bestimmung ersetzt Artikel 27 Absatz 2 a.F., der nunmehr deswegen im Text des Übereinkommens überflüssig wird, weil dieses sich jetzt in die institutionellen Gesetzestexte der Union einfügt.

12. Der Wortlaut bringt die Zuständigkeit des Rates zum Ausdruck. Neben dem formellen Gesichtspunkt der Widergabe des Übereinkommens im Anhang zu dem Beschluß enthält dieser in Artikel 1 Absatz 1 die Empfehlung an die Mitgliedstaaten, das Übereinkommen gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen. Um diese Vorschrift wirksam werden zu lassen, empfiehlt es sich, sie mit einer Frist zu versehen. Da das Übereinkommen zu einer für den 1. Januar 1993 vorgesehenen Zielvorgabe beiträgt, muß die Frist kurz sein und wird auf den 31. Dezember 1994 festgesetzt. Dies bedeutet, daß das Übereinkommen spätestens am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, d.h. zu dem in Artikel 6 genannten Zeitpunkt für die ausschließlich für Flughäfen anwendbare Ausnahmeregelung (die Bezugnahme darauf wird damit überflüssig, so daß Absatz 1 und 4 dieses Artikels entfallen können). Eine zeitliche Veränderung ergibt sich daraus aber nicht.

13. Darüber hinaus sind deswegen, weil der Beschluß nunmehr rechtserheblich ist, Bestimmungen über das Inkrafttreten des Übereinkommens, die bislang in Artikel 32 a.F. des Übereinkommens enthalten waren, aufzunehmen. Sie betreffen die Verpflichtung, die Zustimmung zu dem Übereinkommen innerhalb der vorgesehenen Frist zu notifizieren (Artikel 1 Absatz 2) und das Inkrafttreten des Übereinkommens (Artikel 2).

Da das Übereinkommen im Rahmen der Europäischen Union abgeschlossen wird, sind die Ratifikationsurkunden nunmehr genauso wie die auf Grundlage von Artikel 220 EG-Vertrag abgeschlossenen Übereinkommen beim Generalsekretär des Rates zu hinterlegen.

Änderungen im Text des Übereinkommens

14. Die Änderungen im Vergleich zur Fassung vom Juli 1991 sind in erster Linie auf das Inkrafttreten des Unionsvertrages zurückzuführen. Ferner war die Vereinbarkeit mit dem zukünftigen Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum nach dessen Inkrafttreten sicherzustellen. Im übrigen wurde zur Verbesserung der Lesbarkeit das Übereinkommen in Titel und Artikel, von denen jeder mit einer Überschrift versehen wurde, gegliedert.

a) Änderungen aufgrund des Vertrages über die Europäische Union

i) Formale Änderungen:

15. Da das Übereinkommen im Rahmen der Union abgeschlossen wird, wird es zwangsläufig auch zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossen. Es ist daher überflüssig, dies immer wieder zu erwähnen; die diesbezügliche Änderung wurde ab dem Titel im weiteren Text beibehalten. Der Wegfall von Artikel 33 und 34 a.F. bezüglich eines Beitrittes von zukünftigen Mitgliedstaaten und zur Überprüfung des Übereinkommens erweist sich deswegen als notwendig, weil diese Gegenstände nunmehr in den Artikeln O und K. 3 des Unionsvertrages geregelt sind. Da die Erwägungsgründe in den Beschluß übertragen wurden, ist es nicht mehr notwendig, sie in dem Übereinkommen beizubehalten. Im übrigen entfallen die Unterschriften der bevollmächtigten Vertreter der Staatsoberhäupter deswegen, weil sie nunmehr Anhang zu dem Beschluß sind. Am Inhalt selbst wird dadurch nichts verändert.

16. Da sich das Übereinkommen in die Bestimmungen über den Unionsvertrag einfügt, die unbeschadet der Zuständigkeiten der Gemeinschaft Anwendung finden, kann in dem Übereinkommen die nach dem EG-Vertrag vorzunehmende Bestimmung der Binnengrenzen nicht erfolgen. Aus diesem Grund ist auf die relevanten Gemeinschaftsinstrumente zu verweisen. So enthält Artikel 1 Buchstabe h n.F., der die Buchstaben f und g a.F. ersetzt, keine Begriffsbestimmung mehr, sondern verweist auf die gemeinschaftlichen Rechtsakte, die den Begriff der Binnenflüge und der Fährverbindungen zwischen Mitgliedstaaten definieren⁽²⁾. Im übrigen bedeutet dies keine materielle Änderung.

Das gleiche trifft auf Artikel 13 Absatz 2 zu, der die Vorarbeiten für das EDV-System in den Rahmen der Vorbereitung des Übereinkommens zur Schaffung eines europäischen Informationssystems eingliedert. Es handelt sich dabei nur um eine Klarstellung.

ii) Formale Änderungen mit Auswirkungen in bezug auf die Anwendung:

17. Da der Vertrag jetzt Vorschriften über die Verfahren zur Anwendbarkeit von Übereinkommen enthält, ist es unerlässlich, die entsprechenden Bestimmungen an die Vorschriften des Vertrages anzupassen. Aus diesem Grund muß der in Artikel 26 a.F. vorgesehene Ausschuß als Entscheidungsorgan nicht mehr besonders bestimmt werden. Die Zuständigkeit liegt nunmehr beim Rat. Dies muß nicht besonders hervorgehoben werden, weil Artikel K. 3 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 2 dies vorsieht. Es ist deshalb ausreichend, darauf hinzuweisen, daß es sich um ein nach den Durchführungsbestimmungen zu dem Übereinkommen festgelegtes Verfahren handelt. Diese Änderung findet sich deshalb in zahlreichen Artikeln, die sich jeweils darauf beziehen.

(2) gegenwärtig handelt es sich dabei um Artikel 2 Absatz 3 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3925/91 des Rates vom 19. Dezember 1991.

[REDACTED]
[REDACTED]

Die Bestimmungen müssen den in Titel VI des Vertrages niedergelegten Grundsatz beachten: Regel ist die Zweidrittelmehrheit, Ausnahme die Einstimmigkeit. Die Ausnahmen müssen ausdrücklich in dem Übereinkommen angegeben werden. Aus diesem Grund schließt dann, wenn nicht ausdrücklich ein anderes Verfahren vorgesehen ist, der bloße Verweis auf die "Durchführungsbestimmungen" die Anwendung des in Artikel K. 3 Absatz 2 Buchstabe c Absatz 2 festgelegte Verfahren ein (das vorbehaltlich gegenteiliger Bestimmungen des Übereinkommens Anwendung findet), d.h. Annahme im Rat bei Zweidrittelmehrheit. Im Interesse einer besseren Wirksamkeit muß diese Regel auf alle ausdrücklich im Übereinkommen genannten Durchführungsbestimmungen Anwendung finden. Realistischerweise sind jedoch auch die Interessen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen; es ist deswegen angebracht, für die nicht ausdrücklich in dem Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen den Rückgriff auf die Einstimmigkeit ausdrücklich vorzusehen. Artikel 26 ist nunmehr in diesem Sinne geändert worden.

18. Die Kommission ist der Ansicht, daß sie zu der räumlichen Anwendbarkeit des Übereinkommens, in der es wegen der Gibraltar-Frage seit 1991 keinen Fortschritt gab, nicht Stellung beziehen muß. Eine Lösung kann hier nur als Ergebnis der seit 1991 fortdauernden bilateralen Verhandlungen herbeigeführt werden. Die Kommission schlägt deswegen vor, zum jetzigen Zeitpunkt nur ein "zur Erinnerung" zu vermerken, damit die bilateralen Verhandlungen in keiner Weise beeinträchtigt werden. Der Rat kann sich dann bereits jetzt ohne weitere Verzögerung mit dem Übereinkommen befassen und zu einem späteren Zeitpunkt das Ergebnis der Bemühungen der betroffenen Parteien im Text berücksichtigen.

19. Da das Übereinkommen nunmehr von der Union abgeschlossen wird, ist eine Schlußakte der Konferenz nicht mehr erforderlich. Die Mitgliedstaaten können vielmehr Erklärungen zum Protokoll des Rates anbringen.

iii) Materielle Änderungen (Berücksichtigung der Zuständigkeitsverlagerung und des abgeleiteten Rechts).

20. Artikel 100 c des EG-Vertrages gibt der Gemeinschaft nunmehr die Zuständigkeit, bestimmte Bereiche der Visumpolitik, d.h. die Bestimmung der Länder, für deren Staatsangehörige Visumzwang besteht, sowie die einheitliche Visagegestaltung zu regeln. Als Folge der Zuständigkeitsübertragung wird die Annahme einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung durch den Rat erforderlich. Um den Gleichklang mit dem Vertrag und die gegenseitige Ergänzung mit den zukünftigen Entscheidungen der Gemeinschaft sicherzustellen, sind aus der alten Fassung des Übereinkommens die Bestimmungen zu streichen, die nunmehr durch Artikel 100 c geregelt werden. Aus diesem Grunde wurden die betreffenden Bestimmungen in den Artikeln 17, 18, 19 Absatz 3 und 21 gestrichen und der restliche Text entsprechend angepaßt. Ebenso erweist es sich als notwendig, in Artikel 1 Buchstabe f n.F. eine Begriffsbestimmung des einheitlichen Visums zu geben.

[REDACTED]
[REDACTED]

21. Artikel K.1 stellt ausdrücklich klar, daß Titel VI des Vertrages "unbeschadet der Zuständigkeiten der Gemeinschaft" Anwendung findet. Es ist deshalb zu berücksichtigen, daß das Gemeinschaftsrecht bereits bis zu einem gewissen Grad das Überschreiten der Grenzen regelt, ohne dabei jedoch zwischen Binnen- und Außengrenzen zu unterscheiden. Aus diesem Grund kann das Übereinkommen bereits von seinem Ansatz her diese Zuständigkeitsaufteilung nicht in Frage stellen und findet deshalb hauptsächlich auf nicht gemeinschaftsrechtlich Begünstigte Anwendung. Dies wird in Artikel 1 Absatz 2 n.F. klargestellt, wodurch es ermöglicht wird, sich im weiteren Text einfach auf "Personen" zu beziehen. Gleichwohl bleiben gemeinsame Vorschriften, die auf alle Reisenden Anwendung finden, notwendig. Es ist deshalb unabdingbar, zwischen gemeinschaftsrechtlich Begünstigten und anderen Reisenden unterscheiden zu können. Es geht dabei allein um die Kontrollen, die für alle Reisenden unabhängig von ihrem jeweiligen Status gelten. Das Übereinkommen kann dies deswegen klarstellen, weil diese Bestimmungen nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen. Dieser Grundsatz wird nochmals in dem dritten Erwägungsgrund wiederholt. Das Verfahren dieser Kontrolle wird in Artikel 2 geregelt.

22. Die Fassung vom Juli 1991 wurde vor der Verabschiedung von Rechtsakten betreffend die Beförderung von Waren erstellt und konnte diese deshalb nicht berücksichtigen. Der Titel des Übereinkommens ist deshalb zu ändern, um klarzustellen, daß es nur auf die Personen-kontrolle Anwendung findet. Da die Artikel 5 Absatz 5 und 6 Absatz 2 auch auf die Gepäckkontrolle Anwendung finden, enthalten sie nunmehr eine Klarstellung, daß diese Kontrollen unbeschadet der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften stattfinden.⁽³⁾

iv) Materielle Änderungen (Berücksichtigung des neuen rechtlichen Rahmens in Titel VI)

23. Artikel K. 3 des Vertrages sieht ausdrücklich vor, daß "in diesen Übereinkommen vorgesehen werden (kann), daß der Gerichtshof für die Auslegung der darin enthaltenen Bestimmungen und für alle Streitigkeiten über ihre Anwendung zuständig ist; entsprechende Einzelheiten können in diesen Übereinkommen festgelegt werden". Die Kommission ist der Auffassung, daß die Umsetzung dieser Vorschrift sowohl unter dem Gesichtspunkt der wegen des engen Zusammenhangs des Gegenstandes des Übereinkommens mit den im EG-Vertrag geregelten Bereichen erforderlichen einheitlichen Auslegung als auch wegen der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten, die sich aus seiner Anwendung ergeben könnten, gerechtfertigt ist. Durch eine derartige Bestimmung wird auch den Forderungen des Europäischen Parlaments und von Nichtregierungsorganisationen entsprochen.

Die einheitliche Auslegung wird durch die Einführung des Vorabentscheidungsverfahrens entsprechend Artikel 177 des EG-Vertrages gewährleistet. Ferner kann der Gerichtshof auf Antrag eines Mitgliedstaates oder der Kommission über jede Rechtsstreitigkeit bezüglich der Anwendung dieses Übereinkommens entscheiden; die entsprechende Regelung findet sich in Artikel 29 n.F.

(3) Dies betrifft insbesondere die Verordnungen 3925/91 des Rates vom 19. Dezember 1991 über die Abschaffung von Kontrollen und Förmlichkeiten für Handgepäck oder aufgegebenes Gepäck auf einem innergemeinschaftlichen Flug und Nr. 1823/92 der Kommission vom 3. Juli 1992 zur Durchführung dieser Verordnung des Rates.

~~CONFIDENTIAL~~
~~CONFIDENTIAL~~

b) Änderungen aufgrund des zukünftigen Europäischen Wirtschaftsraums

24. Nach seinem Inkrafttreten wird es das Abkommen zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums vom 2. Mai 1992 den Staatsangehörigen der durch dieses Abkommen begünstigten Staatsangehörigen der EFTA-Staaten ermöglichen, bei der Einreise- und Aufenthaltskontrolle den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gleichgestellt zu werden. Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Entwicklung am besten dadurch vorweg genommen werden kann, daß der Begriff der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch den in Artikel 1 Buchstabe a n.F. definierten Begriff der "gemeinschaftsrechtlich Begünstigten" ersetzt wird. Dadurch werden nicht nur die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch die Staatsangehörigen von Drittstaaten, die aufgrund von Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und diesen Staaten bei Einreise und Aufenthalt dieselben Rechte genießen, erfaßt. Damit wird auch die Regelung ermöglicht, daß die in Artikel 10 der Verordnung des Rates 1612/68 vom 15. Oktober 1968 definierten Familienangehörigen eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen, nicht gemäß den Richtlinien 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 und 93/... betreffend die Einreise und den Aufenthalt einer Kontrolle unterworfen werden können, die über diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten hinausgeht. Einzige Ausnahme ist das Einreisevisum (vgl. zu dieser Ausnahme Artikel 5 Absatz 2);

25. Der Entwurf des Übereinkommens wurde somit den Änderungen unterzogen, die aufgrund der rechtlichen Entwicklung seit Juli 1991 erforderlich wurden. Es sollen damit die Schlußfolgerungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister vom 1. Juni 1993 berücksichtigt werden, um insbesondere die Neuverhandlung über einen Text zu vermeiden, der bereits Gegenstand einer grundsätzlichen Einigung ist. Die zügige Annahme des Textes muß für den freien Personenverkehr absoluten politischen Vorrang haben.

VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS
DES RATES
ZUM ABSCHLUSS EINES ÜBEREINKOMMENS
ÜBER DIE PERSONENKONTROLLE
BEIM ÜBERSCHREITEN DER AUSSENGRENZEN

[REDACTED]
[REDACTED]

VORSCHLAG FÜR DEN BESCHLUSS NR. DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION

vom

zum Abschluß eines Übereinkommens über
die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen

=====

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

Gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf
Artikel K.3 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission⁽¹⁾ vom,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments

in Erwägung nachstehender Gründe:

Aufgrund von Artikel K.1 des Vertrages über die Europäische Union sind die
Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten
durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen unbeschadet
der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft Angelegenheiten von
gemeinsamem Interesse, die in den Bereich der in Titel VI dieses Vertrages
geregelter Zusammenarbeit fallen.

Die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten
durch die Unionsbürger und andere gemeinschaftsrechtlich Begünstigte werden
in Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
bestimmt. Dieses Übereinkommen legt in erster Linie die auf nicht
gemeinschaftsrechtlich Begünstigten anwendbaren Vorschriften fest, die
Kontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen muß sich aber gleichwohl auf
alle Personen, die eine Grenze überschreiten möchten, erstrecken, um so die
gemeinschaftsrechtlich Begünstigten von anderen Personen unterscheiden zu
können.

Das gemeinsame Ziel ist ein Binnenmarkt, in dem der freie Personenverkehr
gemäß den Bestimmungen des Artikels 7 a des Vertrages zur Gründung der
Europäischen Gemeinschaft sichergestellt ist.

Die Verwirklichung dieses Ziels macht wirksame Personenkontrollen gemäß
gemeinsamen Regeln an den Außengrenzen dieser Staaten sowie eine verstärkte
Zusammenarbeit bei der Umsetzung einer gemeinsamen Politik in diesem
Bereich erforderlich.

Die Personenkontrollen, die durch jeden Mitgliedstaat an seinen
Außengrenzen durchgeführt werden, müssen aufgrund von gemeinsam zu
erlassenden Vorschriften unter Berücksichtigung der Interessen aller
Mitgliedstaaten geregelt werden.

(1) ABl. Nr.;

[REDACTED]
[REDACTED]

Eine derartige Kontrolle soll die Risiken für die öffentliche Ordnung und Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beseitigen, die illegale Einwanderung bekämpfen und gleichzeitig die Öffnung der Mitgliedstaaten gegenüber dem Rest der Welt und ihren intensiven Austausch mit anderen Ländern insbesondere auf kulturellem, wissenschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet beibehalten.

Die Umsetzung eines derartigen Kontrollsystems an den Außengrenzen erfordert ganz besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf Fragen der Infrastruktur und Grenzüberwachung derjenigen Länder, die aufgrund ihrer Lage und geographischen Gegebenheiten einem erhöhten Einwanderungsdruck ausgesetzt sind.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben die Absicht, diese Kontrollen zur Erfüllung ihrer gemeinsamen internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und dem Genfer Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 sowie günstigeren verfassungsrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet des Asyls auszuüben -

BESCHLIESST

Artikel 1

1. Es wird den Mitgliedstaaten empfohlen, dem im Anhang wiedergegebenen Übereinkommen über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen gemäß dieses Beschlusses nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften bis zum 31. Dezember 1994 zuzustimmen.
2. Die Mitgliedstaaten notifizieren und hinterlegen beim Generalsekretariat des Rates die nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zum Abschluß des im Anhang wiedergegebenen Übereinkommens erforderlichen Urkunden.

Artikel 2

1. Das Übereinkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Hinterlegung der Zustimmungsurkunde des Mitgliedstaates, der diese Förmlichkeit zuletzt vornimmt, beim Generalsekretariat des Rates in Kraft.

Die Vorschriften über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen finden von dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens an Anwendung. Die anderen Bestimmungen finden vom ersten Tag des dritten Monats nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens an Anwendung.

2. Der Generalsekretär des Rates unterrichtet die Mitgliedstaaten über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens.

Artikel 3

Dieser Beschluß tritt am Tag seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Geschehen zu Brüssel, am ...

Für den Rat

Der Präsident

ÜBEREINKOMMEN
ÜBER DIE PERSONENKONTROLLE BEIM
ÜBERSCHREITEN DER AUSSENGRENZEN
=====

[REDACTED]

TITEL I: ALLGEMEINE VORSCHRIFTEN

ARTIKEL 1

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet:
- a) gemeinschaftsrechtlich Begünstigte:
- i) Die Unionsbürger im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft;
 - ii) deren Familienangehörige, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind und denen ein aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassener Rechtsakt ein Recht auf Einreise und Aufenthalt gibt;
 - iii) Staatsangehörige von Drittstaaten, die aufgrund von zwischen dem Drittstaat und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen Übereinkommen das gleiche Einreise- und Aufenthaltsrecht wie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union genießen sowie deren Familienangehörige, die aufgrund dieser Übereinkommen in einem Mitgliedstaat ein Einreise- und Aufenthaltsrecht haben.
- b) Aufenthaltstitel: jede von den Behörden eines Mitgliedstaates ausgestellte Erlaubnis, mit der der Aufenthalt einer Person, die nicht gemeinschaftsrechtlich Begünstigte ist, im Hoheitsgebiet dieses Staates gestattet wird, mit Ausnahme der Visa und der vorläufigen Aufenthaltserlaubnisse nach den Artikeln 8 und 15;
- c) Einreisevisum: die Erlaubnis oder Entscheidung, mit der ein Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit den aufgrund von Artikel 100 c des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Entscheidungen die Einreise einer Person, die bei der Einreise dem Visumzwang unterliegt, in sein Hoheitsgebiet gestattet, sofern die übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllt sind;
- d) Transitvisum: gemäß den aufgrund von Artikel 100 c des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergangenen Entscheidungen erteilte Erlaubnis oder Entscheidung, mit der ein Mitgliedstaat die Durchreise einer Person, die durch sein Hoheitsgebiet oder durch die Transitzone eines Hafens oder eines Flughafens durchreisen muß, gestattet, sofern die übrigen Durchreisevoraussetzungen erfüllt sind und die Dauer der Durchreise fünf Tage nicht überschreitet;
- e) Rückkehrvisum: Erlaubnis eines Staates, aufgrund deren eine Person, die nicht Staatsangehörige dieses Staates ist und die sich in dessen Hoheitsgebiet aufhält, innerhalb einer bestimmten Frist dorthin zurückkehren darf, ohne erneut ein Einreisevisum dieses Staates besitzen zu müssen;
- f) Einheitliches Visum: Einreise-, Transit- oder Rückkehrvisum, das der in Artikel 100 c Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen einheitlichen Visagegestaltung entspricht und gemäß den Artikeln 19 bis 22 dieses Übereinkommens erteilt wird;

- [REDACTED]
[REDACTED]
- g) Kurzaufenthalt: ein ununterbrochener Aufenthalt oder mehrere aufeinanderfolgende Aufenthalte mit einer Gesamtdauer von nicht mehr als drei Monaten im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, wobei diese Aufenthalte sich über einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise erstrecken können;
- h) Außengrenzen:
- i) die Landgrenzen eines Mitgliedstaates, soweit es sich nicht um die Landgrenze gegenüber einem anderen Mitgliedstaat handelt, sowie die Seegrenzen,
 - ii) die Flughäfen und Seehäfen, sofern sie nicht aufgrund von Rechtsakten, die in Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassen wurden, als Binnengrenze anzusehen sind,
- i) Kleiner Grenzverkehr: der Personenverkehr in einem geographisch durch eine Vereinbarung zwischen einem Mitgliedstaat und einem anderen nicht der Europäischen Gemeinschaft angehörenden Nachbarstaat festgelegten Gebiet, soweit diese Personen in den Anwendungsbereich dieser Vereinbarung gehören und daher die Land-Außengrenze dieses Mitgliedstaates unter besonderen Bedingungen überschreiten dürfen.
- (2) Die Vorschriften dieses Übereinkommens finden, sofern dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, auf alle Personen Anwendung, die nicht gemeinschaftsrechtlich begünstigt sind.

TITEL II: ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

ARTIKEL 2

Überschreiten der Außengrenzen

- (1) Die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften werden an den zugelassenen Grenzübergangsstellen überschritten, die ständig von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden.
- (2) Das Überschreiten der Außengrenzen außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen wird nach Maßgabe des Rechts des jeweiligen Mitgliedstaates geahndet.
- (3) Jeder Mitgliedstaat legt den Standort der für das Überschreiten seiner Außengrenzen zugelassenen Grenzübergangsstellen und die Öffnungsbedingungen fest und teilt sie sowie etwaige spätere Änderungen dem Generalsekretariat des Rates mit, das die übrigen Mitgliedstaaten hiervon unterrichtet. Das Überschreiten der Grenzübergangsstellen außerhalb der Öffnungszeiten ist nicht zulässig.
- (4) Dieser Artikel gilt gemäß Artikel 1 Absatz 2 auch für gemeinschaftsrechtlich Begünstigte, die die Außengrenze dieses Staates überschreiten, vorbehaltlich anderslautender Rechtsvorschriften dieses Staates.
- (5) Ausnahmen und spezielle Vorschriften, die für Sonderkategorien des Seeverkehrs beim Überschreiten der Außengrenzen gelten, sowie die Modalitäten für den kleinen Grenzverkehr werden in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen erlassen.

ARTIKEL 3

Überwachung der Außengrenzen

Die Außengrenzen werden außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen durch mobile Kräfte oder mit anderen geeigneten Mitteln wirksam überwacht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, an allen ihren Außengrenzen eine Überwachung sicherzustellen, die im Ergebnis gleichermaßen wirksam ist; zu diesem Zweck müssen ihre Kontrolldienste sich absprechen und zusammenarbeiten.

ARTIKEL 4

Kontrolle der Außengrenzen

Das Überschreiten der Außengrenzen unterliegt der Kontrolle der zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaates. Diese Kontrolle erfolgt nach Maßgabe des nationalen Rechts unter Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens.

ARTIKEL 5

Art der Kontrolle an den Außengrenzen

- (1) Jede Person muß sich, wenn sie bei der Einreise in das Gebiet der Mitgliedstaaten und beim Verlassen dieses Gebietes die Außengrenzen überschreitet, einer Sichtkontrolle unter Bedingungen unterziehen, die es erlauben, ihre Identität anhand der Reisedokumente zu überprüfen.

~~CONFIDENTIAL~~

(2) Einreisende Personen werden überdies einer Kontrolle unterzogen, bei der überprüft wird, ob sie die in Artikel 7 aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Ferner findet gemäß Artikel 1 Absatz 2 auf gemeinschaftsrechtlich Begünstigte, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b Anwendung, wenn sie aufgrund von Artikel 100 c des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Rechtsakten dem Visumzwang unterliegen.

(3) Die Verfahren für die Durchführung der Kontrollen werden in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt.

(4) In Ausnahmefällen können bestimmte Kontrollen gelockert werden, wobei die gegebenenfalls in den Durchführungsbestimmungen festgelegten Bedingungen erfüllt sein müssen. Die Kontrollen des Einreiseverkehrs haben Vorrang vor der Kontrolle des Ausreiseverkehrs.

(5) Unbeschadet der gemäß den anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts durchgeführten Kontrollen des Gepäcks und des Fahrzeugs des Reisenden tragen die Kontrollen der Personen, ihrer Fahrzeuge und des Gepäcks den folgenden Erfordernissen Rechnung:

- der Fahndung und der Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung,
- der Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

(6) Bei der Durchführung dieser Kontrollen tragen die Mitgliedstaaten den Interessen der übrigen Mitgliedstaaten Rechnung.

ARTIKEL 6

Besondere Bestimmungen für Flughäfen

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß ab 1. Januar 1995 die Reisenden von Flügen aus Drittstaaten, die in Binnenflüge umsteigen, vorher bei der Einreise einer Personenkontrolle im Ankunftsflughafen des Drittlandfluges unterzogen werden. Die Reisenden eines Binnenfluges, die in einen Flug in einen Drittstaat umsteigen, unterliegen zuvor bei der Ausreise einer Personenkontrolle im Ausgangsflughafen des Drittlandfluges.

(2) Die Bestimmungen des Absatzes 1 finden unbeschadet der Gemeinschaftsbestimmungen für die Gepäckkontrolle Anwendung.

~~_____~~
~~_____~~

(3) Die Mitgliedstaaten ergreifen außerdem die Maßnahmen, die erforderlich sind, damit

- die Reisenden, die in einem Mitgliedstaat in einen Flug zusteigen, der aus einem Drittstaat kommt und in einem Mitgliedstaat endet, auf dem Zielflughafen den gleichen Kontrollen unterzogen werden wie die Reisenden aus Drittländern;
- die Reisenden, die in einem Mitgliedstaat in einen Flug zusteigen, der in einem Drittstaat endet, und die in einem anderen Mitgliedstaat von Bord gehen, auf dem Einstiegsflughafen den gleichen Kontrollen unterzogen werden wie die Reisenden mit Drittlandzielen;
- die Reisenden, die auf der Reise in einen anderen Mitgliedstaat in einem Mitgliedstaat in einen Flug zusteigen, der aus einem oder mehreren Drittstaaten kommt und in einen oder mehrere Drittstaaten führt, auf den Flughäfen der Mitgliedstaaten bei ihrer Abreise aus einem Mitgliedstaat oder bei ihrer Ankunft in einem Mitgliedstaat den gleichen Kontrollen unterzogen werden wie die Reisenden aus Drittländern und in Drittländer.

TITEL III

KONTROLLMASSNAHMEN AN DEN AUSSENGRENZEN

ARTIKEL 7

Kontrolle von Personen, die nicht gemeinschaftsrechtlich Begünstigte sind

- (1) Jeder Person kann die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen Kurzaufenthalt gestattet werden, wenn sie
- a) ein für den Grenzübertritt gültiges Reisedokument vorzeigt; die Liste dieser Dokumente sowie deren Merkmale werden in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt;
 - b) gegebenenfalls im Besitz eines Visums ist, das für die Dauer des beabsichtigten Aufenthaltes gültig ist;
 - c) für die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit sowie die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten keine Gefahr darstellt und insbesondere nicht auf der gemeinsamen Liste nach Artikel 10 steht;
 - d) gegebenenfalls Dokumente vorzeigt, die den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthaltes oder der Durchreise belegen, und insbesondere eine Arbeitserlaubnis vorzeigen kann, falls Anlaß zu der Annahme besteht, daß sie zu arbeiten beabsichtigt;
 - e) über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthaltes oder der Durchreise als auch für die Rückreise in das Herkunftsland oder die Reise in einen Drittstaat verfügt, in dem ihre Einreise gewährleistet ist, oder in der Lage ist, diese Mittel auf legale Weise zu erwerben.
- (2) Jeder Person kann im übrigen die Einreise verweigert werden, wenn
- a) sie in der nationalen Liste der nicht zuzulassenden Personen des Mitgliedstaates aufgeführt ist, in den sie einreisen möchte;
 - b) Umstände vorliegen, unter denen einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat verweigert werden kann.

ARTIKEL 8

Überschreiten der Außengrenzen durch Staatsangehörige von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat

- (1) Ein Mitgliedstaat verlangt von einer Person, die für einen Kurzaufenthalt oder zur Durchreise in sein Hoheitsgebiet einreisen möchte, kein Visum, wenn sie
- a) die Voraussetzungen nach Artikel 7 mit Ausnahme der Voraussetzungen nach Absatz 1 Buchstabe b erfüllt und

[REDACTED]
[REDACTED]

b) im Besitz eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels oder einer Erlaubnis ist, sich in diesem Staat aufzuhalten, sofern die Gültigkeitsdauer bei der Einreise noch mehr als vier Monate beträgt.

(2) Ausnahmsweise kann Absatz 1 auch auf Personen Anwendung finden, die Inhaber einer von einem Mitgliedstaat ausgestellten vorläufigen Aufenthaltserlaubnis und eines von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Reisedokuments sind.

(3) Die Mitgliedstaaten nehmen unter den in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegten Bedingungen jede Person zurück, der sie einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltserlaubnis im Sinne der Absätze 1 und 2 erteilt haben, wenn sie sich illegal im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhält.

(4) Ausnahmsweise kann ein Mitgliedstaat aus zwingenden Gründen der nationalen Sicherheit von den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 abweichen, wenn er dabei die Interessen der anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Dieser Mitgliedstaat setzt die übrigen Mitgliedstaaten hiervon in geeigneter Weise nach den in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegten Verfahren in Kenntnis.

Diese Maßnahmen dürfen in dem Umfang und so lange Anwendung finden, wie dies zur Erreichung der in Unterabsatz 1 genannten Ziele zwingend erforderlich ist.

(5) Zur Anwendung dieses Artikels legen die Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen

- die Liste der Aufenthaltstitel und vorläufigen Aufenthaltserlaubnisse im Sinne der Absätze 1 und 2 fest, die als einem Visum gleichwertig anerkannt sind;
- eine Liste mit Beispielen der außergewöhnlichen Umstände fest, unter denen die Behörden der Mitgliedstaaten die in Absatz 2 erwähnten vorläufigen Aufenthaltserlaubnisse und Reisedokumente als einem Visum gleichwertig anerkennen.

ARTIKEL 9

Andere als Kurzaufenthalte

Personen, die zu einem anderen als einem Kurzaufenthalt in einen Mitgliedstaat einzureisen beabsichtigen, unterliegen bei der Einreise in diesen Staat den nach nationalem Recht festgelegten Bedingungen. In diesem Falle darf die Einreise nur in das Hoheitsgebiet dieses Staates erfolgen.

TITEL IV

AUSSCHREIBUNG ZUM ZWECKE DER EINREISEVERWEIGERUNG

ARTIKEL 10

Liste der nicht zuzulassenden Personen

- (1) Aufgrund nationaler Ausschreibungen wird eine gemeinsame Liste der Personen erstellt, denen die Mitgliedstaaten die Einreise in ihr Hoheitsgebiet verweigern.
- (2) In diese Liste, die ständig aktualisiert wird, werden die von jedem Mitgliedstaat zu diesem Zweck angegebenen Personen aufgenommen.
- (3) Die Entscheidung, eine Person in die gemeinsame Liste aufzunehmen, stützt sich auf die Gefährdung, die von dieser Person für die öffentliche Ordnung oder die äußere oder innere Sicherheit eines Mitgliedstaates ausgehen kann. Grundlage ist eine Entscheidung, die unter Einhaltung der in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahrensregeln von den zuständigen Verwaltungsbehörden oder Gerichten der Mitgliedstaaten aus einem der folgenden Gründe getroffen wird:
- wegen einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr in dem betreffenden Mitgliedstaat;
 - aufgrund von gesicherten Erkenntnissen, wonach diese Person eine schwere Straftat begangen hat;
 - aufgrund eines begründeten Verdachts, daß die Person eine schwere Straftat zu begehen beabsichtigt oder eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die äußere oder innere Sicherheit eines Mitgliedstaates darstellt;
 - wegen eines schweren Verstoßes oder wegen wiederholter Verstöße gegen die Rechtsvorschriften über Einreise und Aufenthalt von Ausländern.
- (4) Das Verfahren für die Anwendung der in Absatz 3 genannten Kriterien wird in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt.

ARTIKEL 11

Erteilung eines Aufenthaltstitels

- (1) Beantragt eine Person, die auf der gemeinsamen Liste nach Artikel 10 steht, einen Aufenthaltstitel, so konsultiert der Mitgliedstaat, dem dieser Antrag unterbreitet wird, zunächst den Mitgliedstaat, der die Eintragung veranlaßt hat, und berücksichtigt dessen Interessen; der Aufenthaltstitel wird nur bei Vorliegen von gewichtigen Gründen erteilt, insbesondere wegen humanitärer Erwägungen oder infolge internationaler Verpflichtungen.

Wird der Aufenthaltstitel erteilt, so zieht der Mitgliedstaat, der die Eintragung in die gemeinsame Liste veranlaßt hat, die Eintragung zurück.

[REDACTED]
[REDACTED]

(2) Stellt sich heraus, daß eine Person, die über einen von einem der Mitgliedstaaten erteilten gültigen Aufenthaltstitel verfügt, auf der gemeinsamen Liste steht, so stimmen sich der Mitgliedstaat, der die Eintragung veranlaßt hat, und der Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel ausgestellt hat, über die Frage ab, ob ausreichende Gründe für die Einziehung des Aufenthaltstitels vorliegen.

Wird der Aufenthaltstitel nicht eingezogen, so zieht der Mitgliedstaat, der die Eintragung veranlaßt hat, diese zurück.

(3) Das Verfahren zu diesem Artikel wird in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt.

ARTIKEL 12

Verweigerung der Einreise in einen Mitgliedstaat

(1) Die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten wird den Personen verweigert, die eine der in Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllen.

(2) Ein Mitgliedstaat kann jedoch aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen die Einreise einer Person, die diese Bedingungen nicht erfüllt, erlauben. In diesem Falle beschränkt sich die Einreiseerlaubnis auf das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates, der - falls die Person auf der gemeinsamen Liste steht - die übrigen Mitgliedstaaten hiervon nach den Verfahren, die in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt werden, angemessen unterrichtet.

ARTIKEL 13

Informationsaustausch

(1) Die Informationen über die in die gemeinsame Liste aufgenommenen Angaben werden über ein EDV-System ausgetauscht.

(2) Die Fragen der Einrichtung, der Organisation und der Arbeitsweise dieses EDV-Systems werden in dem Übereinkommen zur Schaffung eines Europäischen Informationssystems geregelt. Dieses enthält Garantien zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.

(3) Die gemeinsame Liste kann von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eingesehen werden, die nach den nationalen Rechtsvorschriften mit folgenden Aufgaben betraut sind:

- Bearbeitung des Visumantrags,
- Grenzkontrollen,
- Polizeikontrolle,
- Genehmigung und Regelung des Aufenthalts von Personen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind.

(4) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit, welche Dienststellen gemäß diesem Artikel befugt sind, die gemeinsame Liste einzusehen.

[REDACTED]

TITEL V

BEGLEITMASSNAHMEN

ARTIKEL 14

Verpflichtungen der Transportunternehmer

(1) Unbeschadet des Artikels 27 und der in Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergehenden Rechtsakte verpflichten sich die Mitgliedstaaten, in ihre nationalen Rechtsvorschriften Bestimmungen aufzunehmen für Luftverkehrs- und Schiffsverkehrsunternehmen sowie für Unternehmen, die internationale Reisebusverbindungen anbieten; der kleine Grenzverkehr bleibt davon jedoch unberührt.

(2) Nach diesen Bestimmungen

- muß das Verkehrsunternehmen alle notwendigen Maßnahmen treffen, um sich zu vergewissern, daß Personen, die aus einem Drittland einreisen, im Besitz gültiger Reisedokumente und der gegebenenfalls erforderlichen Visa sind; gegen Verkehrsunternehmen, die diese Verpflichtung nicht beachten, werden angemessene Sanktionen verhängt;
- ist das Verkehrsunternehmen in den Fällen, in denen einer Person, die aus einem Drittland einreist, bei der ersten Einreisekontrolle auf dem Gebiet der Gemeinschaft die Einreise verweigert wird, auf Verlangen der Aufsichtsbehörden verpflichtet, sich ihrer unverzüglich wieder anzunehmen - was die Übernahme der Unterbringungskosten bis zu ihrer Abreise einschließen kann - und sie in den Staat, von dem aus sie befördert wurde, oder in den Staat, der ihr den Paß ausgestellt hat, oder in jeden anderen Staat zurückzubefördern, in dem ihre Einreiseerlaubnis gesichert ist.

ARTIKEL 15

Illegale Überschreitung einer Außengrenze

(1) Hat eine Person eine Außengrenze illegal überschritten, ohne daß ihr der Aufenthalt gestattet wurde oder erfüllt sie dabei die in einem der Mitgliedstaaten geltenden Voraussetzungen für einen Aufenthalt nicht oder nicht mehr, so hat sie grundsätzlich das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unverzüglich zu verlassen, es sei denn, daß ihr Aufenthalt nachträglich gestattet wird.

Verfügt diese Person über einen von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten gültigen Aufenthaltstitel oder über eine von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis, so hat sie sich unverzüglich in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates zu begeben, es sei denn, daß ihr gestattet wird, sich in ein Land zu begeben, in dem ihre Einreiseerlaubnis gesichert ist.

[REDACTED]

(2) Soweit die freiwillige Ausreise einer solchen Person nicht erfolgt oder angenommen werden kann, daß diese Ausreise nicht erfolgen wird, oder soweit die sofortige Ausreise der Person aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung geboten ist, wird diese Person nach Maßgabe des Rechts des jeweiligen Mitgliedstaates, in dem sie angetroffen wurde, abgeschoben. Die Abschiebung erfolgt aus dem Hoheitsgebiet dieses Staates in das Herkunftsland dieser Person. Sie kann auch in jedes andere Land erfolgen, in dem ihre Einreise insbesondere nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Rückübernahmeabkommen möglich ist.

(3) Die Liste der von den Mitgliedstaaten erteilten Aufenthaltstitel oder vorläufigen Aufenthaltserlaubnisse wird in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgesetzt.

(4) Die Mitgliedstaaten schließen untereinander bilaterale Abkommen zur Rückübernahme von Personen, die nicht gemeinschaftsrechtlich Begünstigte sind, wenn einer von ihnen dies beantragt.

ARTIKEL 16

Ausgleich der finanziellen Ungleichgewichte

Vorbehaltlich der in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Abkommen zu bestimmenden geeigneten praktischen Kriterien und Modalitäten gleichen die Mitgliedstaaten die finanziellen Ungleichgewichte, die infolge der in Artikel 15 vorgesehenen Abschiebungsverpflichtung entstehen, untereinander aus, wenn diese Abschiebung nicht auf Kosten der Person, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates ist, oder eines Dritten erfolgen kann.

TITEL VI

VISABESTIMMUNGEN

ARTIKEL 17

Gemeinsame Visumpolitik

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, unbeschadet der aufgrund Artikel 100 c des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Entscheidungen ihre Visumpolitik fortschreitend zu harmonisieren.

ARTIKEL 18

Einheitliches Visum

(1) Ein Mitgliedstaat kann nicht verlangen, daß eine Person im Besitz eines von seinen eigenen Behörden ausgestellten Visums ist, wenn diese Person sich für einen Kurzaufenthalt in seinem Hoheitsgebiet aufhalten möchte und ein einheitliches Visum besitzt.

ARTIKEL 19

Voraussetzungen für die Erteilung eines einheitlichen Visums

(1) Das einheitliche Visum darf nur dann erteilt werden, wenn die Person die in Artikel 7 Absatz 1 mit Ausnahme des Buchstabens b festgelegten Einreisevoraussetzungen erfüllt.

(2) Die Erteilung der einheitlichen Visa erfolgt auf der Grundlage folgender gemeinsamer Bedingungen und Kriterien:

- die beim Antrag auf Erteilung eines Visums vorgelegten Reisedokumente müssen auf ihre Ordnungsmäßigkeit und ihre Echtheit hin überprüft werden;
- das Reisedokument muß unter Berücksichtigung der Benutzungsfrist des Visums für noch mindestens drei Monate nach dem auf dem Visum angegebenen letzten Tag des Aufenthalts gültig sein;
- das Reisedokument muß von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden;
- das Reisedokument muß für alle Mitgliedstaaten gültig sein;
- das Reisedokument muß die Rückkehr in das Herkunftsland oder die Einreise in ein Drittland ermöglichen;
- das Vorhandensein und die Gültigkeit der Erlaubnis zur Rückkehr in das Ausgangsland oder des Rückkehrvisums müssen überprüft werden, wenn die Behörden dieses Landes diese Formalität vorschreiben. Das gleiche gilt gegebenenfalls für die Erlaubnis zur Einreise in ein Drittland.

ARTIKEL 20

Vorherige Konsultation der zentralen Behörden

(1) Macht ein Mitgliedstaat die Erteilung von Visa in bestimmten Fällen von einem Verfahren abhängig, wonach zuvor die zentralen Behörden zu konsultieren sind, und wünscht dieser Mitgliedstaat in diesen Fällen bei der Ausstellung eines einheitlichen Visums durch einen anderen Mitgliedstaat vorher angehört zu werden, so darf dieses Visum nur dann erteilt werden, wenn die zentralen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates zuvor konsultiert wurden und in dieser Angelegenheit keine Einwände erhoben haben.

Erteilen diese Behörden binnen einer in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festzulegenden Frist keine Antwort, so kommt dies einer Nichterhebung von Einwänden gegen die Visumerteilung gleich. Die genannte Frist darf vierzehn Tage nicht überschreiten.

Werden Einwände erhoben oder konnte das in Unterabsatz 1 vorgesehene Verfahren aus Dringlichkeitsgründen nicht durchgeführt werden, so darf nur ein nationales Visum erteilt werden, dessen Gültigkeit räumlich beschränkt ist.

(2) Die Einzelheiten für die Durchführung dieses Artikels werden in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt und dabei unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheit der Mitgliedstaaten insbesondere die Fälle bestimmt, in denen die Ausstellung eines einheitlichen Visums von der vorherigen Konsultation der zentralen Behörden des oder der Mitgliedstaaten, die diese Konsultation verlangen, abhängig gemacht wird, ohne dabei die Befugnis der Mitgliedstaaten einzuschränken, in anderen Fällen auf eine vorherige Konsultation ihrer eigenen zentralen Behörden zurückzugreifen.

ARTIKEL 21

Einheitliches Visum für mehrfache Einreisen

(1) Das einheitliche Visum kann für eine oder mehrere Einreisen erteilt werden. Die Dauer eines ununterbrochenen Aufenthalts oder die Gesamtdauer der aufeinanderfolgenden Aufenthalte darf nicht länger als drei Monate pro Halbjahr vom Zeitpunkt der Einreise an gerechnet betragen.

(2) Die Voraussetzungen und Kriterien für die Erteilung eines einheitlichen Visums für mehrfache Einreisen werden in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen festgelegt.

ARTIKEL 22

Erteilung eines einheitlichen Visums

(1) Das einheitliche Visum wird von den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten sowie ausnahmsweise von anderen im nationalen Recht festgelegten Behörden erteilt.

(2) Für die Erteilung des Visums ist grundsätzlich der Mitgliedstaat des Hauptreiseziels zuständig. Kann dieses Ziel nicht bestimmt werden, so ist der Mitgliedstaat der ersten Einreise zuständig.

[REDACTED]
[REDACTED]

(3) Die Umsetzung dieses Artikels wird in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen geregelt.

ARTIKEL 23

Verlängerung des Aufenthaltes

Ein Mitgliedstaat kann einer Person, der bereits ein einheitliches Visum ausgestellt wurde, während derselben sechs Monate erforderlichenfalls ein Visum erteilen, dessen Gültigkeit auf sein Hoheitsgebiet beschränkt ist.

Diese Bestimmungen schließen ferner nicht aus, daß ein Mitgliedstaat einer Person, der ein einheitliches Visum erteilt wurde, den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet über den Zeitraum von drei Monaten hinaus gestattet.

ARTIKEL 24

Nationales Visum

(1) Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, ein Visum zu erteilen, dessen Gültigkeit in den in Artikeln 20, 23 und 25 vorgesehenen Fällen auf ihr eigenes Hoheitsgebiet beschränkt ist.

(2) Die Mitgliedstaaten können ferner aus humanitären Gründen, im nationalen Interesse oder aufgrund internationaler Verpflichtungen ein in seiner Gültigkeit auf ihr eigenes Hoheitsgebiet beschränktes Visum einer Person erteilen, die die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 1 Buchstaben a, c, d und e nicht oder nur zum Teil erfüllt.

(3) Der Mitgliedstaat, der nach Absatz 2 einer Person ein Visum erteilt hat, unterrichtet hiervon die übrigen Mitgliedstaaten, wenn die Person auf der gemeinsamen Liste steht oder wenn der nach Artikel 19 konsultierte Mitgliedstaat Einspruch erhoben hat. Diese Unterrichtung erfolgt nach den Verfahren, die in den Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen auf der Grundlage von Artikel 12 Absatz 2 festgelegt werden.

(4) Die nach den Absätzen 1 und 2 erteilten Visa tragen einen besonderen Vermerk und unterscheiden sich äußerlich von dem einheitlichen Visum.

ARTIKEL 25

Langzeitvisa

Visa für einen Aufenthalt von über drei Monaten sind nationale Visa, die jeder Mitgliedstaat nach Maßgabe seines eigenen Rechts erteilt.

Die Erteilung dieser Visa hängt von dem Ergebnis der Einsichtnahme in die gemeinsame Liste ab.

TITEL VII

DURCHFÜHRUNGSREGELN ZU DIESEM ÜBEREINKOMMEN

ARTIKEL 26

Durchführungsbestimmungen

Die zur Durchführung dieses Übereinkommens erforderlichen und nicht bereits in diesem ausdrücklich vorgesehenen Entscheidungen werden auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates einstimmig durch den Rat erlassen.

ARTIKEL 27

Vorrang anwendbarer Rechtsvorschriften

(1) Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten vorbehaltlich der Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und unbeschadet der günstigeren verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten für Asylbewerber.

(2) Die Bestimmungen dieses Übereinkommens berühren nicht die bilateralen Abkommen über den kleinen Grenzverkehr.

ARTIKEL 28

Beziehungen zu Drittstaaten

(1) Erwägt ein Mitgliedstaat, mit einem Drittstaat Verhandlungen zu führen, die die Grenzkontrollen betreffen, so unterrichtet er rechtzeitig die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission.

(2) Die Mitgliedstaaten werden ohne vorherige Zustimmung des Rates keine zwei- oder mehrseitigen Vereinbarungen über die Erleichterung oder den Abbau der Grenzkontrollen mit Drittstaaten schließen.

Dieser Absatz findet keine Anwendung auf Übereinkommen über den kleinen Grenzverkehr, sofern diese Übereinkommen die gemäß Artikel 2 festgelegten Bestimmungen beachten.

ARTIKEL 29

Zuständigkeit des Gerichtshofes

Der Gerichtshof ist zur Entscheidung zuständig:

- im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung dieses Übereinkommens, die Voraussetzungen der Vorlage richten sich nach Artikel 177 Absatz 2 und 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft;
- auf Antrag eines Mitgliedstaates oder der Kommission über jede Streitigkeit über die Anwendung dieses Übereinkommens.

TITEL VIII

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

ARTIKEL 30

Räumliche Anwendbarkeit

"z. E. " (zur Erinnerung)

BEGRÜNDUNG

1. Allgemeines

Der neue Artikel 100c des Vertrags von Rom sieht vor, daß der Rat die dritten Länder bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft im Besitz eines Visums sein müssen. Diese Vorschrift ist in die Binnenmarktbestimmungen des Vertrags eingebettet. Daraus ist zu folgern, daß sie zur Verwirklichung des freien Personenverkehrs im Binnenmarkt gemäß Artikel 7a EG-Vertrag (früher Artikel 8a EWG-Vertrag) beitragen soll.

Die zwölf Mitgliedstaaten haben bereits im Oktober 1986 eine Regierungszusammenarbeit im Bereich der Innenpolitik und der Justiz eingeführt. Als eines der ersten konkreten Ergebnisse der schrittweisen Koordinierung ihrer Visumpolitik haben die für die Zuwanderungspolitik zuständigen Minister im Dezember 1987 in Kopenhagen eine Liste von 50 Drittländern erstellt, für deren Angehörige in allen Mitgliedstaaten Visumspflicht besteht. Dies bedeutet, daß ein Staatsangehöriger eines dieser Drittländer, der die zwölf Mitgliedstaaten besuchen will, zehn Einzelvisa (für die Beneluxländer genügt ein von einem dieser drei Länder erteiltes Visum) benötigt. Seit ihrer Münchner Tagung (Juni 1988) verfolgen die zuständigen Minister die Entwicklung bei der Harmonisierung der Visumsregelung, indem sie insbesondere auf ihren jeweiligen Treffen von der Zahl der Drittländer Kenntnis nehmen, für deren Angehörige in allen Mitgliedstaaten Visumspflicht besteht. So haben die zuständigen Minister auf ihrer letzten Tagung (Kopenhagen, Juni 1993) zur Kenntnis genommen, daß sich die Zahl dieser Drittländer gegenwärtig auf 73 erhöht hat. Außerdem ist den diesbezüglichen Informationen der Mitgliedstaaten zu entnehmen, daß für die Angehörigen von 19 Ländern in keinem Mitgliedstaat Visumspflicht besteht und daß für die Angehörigen von 92 Drittländern in mindestens einem und höchstens elf Mitgliedstaaten Visumspflicht besteht.

Die für die Verwirklichung des Ziels des freien Personenverkehrs als "wesentlich" oder "wünschenswert" geltenden begleitenden Maßnahmen sind in dem vom Europäischen Rat von Madrid (Juni 1989) verabschiedeten "Dokument von Palma" aufgeführt. Eine dieser als "wesentlich" bezeichneten Maßnahmen ist ein Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft über das Überschreiten der Außengrenzen. Die Harmonisierung der Visumpolitik der Mitgliedstaaten bildet einen wichtigen Teil besagten Übereinkommens. Neben der Schaffung eines rechtlichen Rahmens für eine Bestimmung der Drittländer, für deren Angehörige Visumspflicht

besteht bzw. nicht besteht, sieht das geplante Übereinkommen auch die Einführung eines einheitlichen Sichtvermerks (einschließlich einheitlicher Bedingungen der Sichtvermerkserteilung), eine Harmonisierung der Form der Visa, Vorschriften betreffend Visa mit begrenzter gebietlicher Gültigkeit und für bestimmte Kategorien von Drittlandsangehörigen ein Recht auf freie Bewegung vor.

Das Übereinkommen von 1990 zur Durchführung des Schengener Übereinkommens, das jetzt in Bälde in Kraft treten dürfte, enthält ebenfalls Visabestimmungen. So verpflichten sich nach Artikel 9 des Schengener Durchführungsübereinkommens die Vertragsparteien, eine gemeinsame Sichtvermerksregelung zu erlassen und ihre Sichtvermerkspolitik zu harmonisieren. Gemäß diesem Artikel haben die neun Schengener Vertragsstaaten drei Listen von Drittländern erstellt: eine relativ lange Liste von Drittländern, deren Angehörige für alle Schengener Vertragsstaaten ein Visum benötigen, eine relativ kurze, unverbindliche Aufstellung von Drittländern, deren Angehörige in allen Schengener Vertragsstaaten von der Visumpflicht befreit sind, und eine weitere unverbindliche Aufstellung von Ländern, für deren Angehörige nur in einigen Schengener Vertragsstaaten Visumpflicht besteht.

Selbstverständlich hat die Kommission bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags alle vorerwähnten Texte berücksichtigt und sich, soweit angezeigt, von diesen Texten leiten lassen.

Auch darf dieser Vorschlag nicht für sich allein gesehen werden, sondern muß als Teil des Gesamtkonzepts der Kommission zur Verwirklichung des freien Personenverkehrs verstanden werden. Hierzu gehören das überarbeitete Übereinkommen über die Außengrenzen, das gleichzeitig mit der vorliegenden Verordnungen vorgeschlagen wird, ein Vorschlag über die einheitliche Aufmachung der Visa auf der Grundlage von Artikel 100c Absatz 3, der vorgelegt wird, sobald verschiedene technische Probleme, u.a. hinsichtlich der Geheimhaltung, gelöst sind, sowie alle weiteren möglicherweise erforderlichen Gemeinschaftsinstrumente.

Aus der Formulierung von Artikel 100c Absatz 1 geht eindeutig hervor, daß die Gemeinschaft zu dem in Absatz 1 bezeichneten Vorgehen verpflichtet ist und daß mit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union ein Alleingang der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. Gleichzeitig ist der einleitenden Formulierung von Absatz 3 zweifelsfrei zu entnehmen, daß die fraglichen Maßnahmen vor 1996 zu treffen sind. Daraus folgt, daß diese Maßnahmen sobald wie möglich nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags vorgeschlagen werden müssen, zumal sich dieses Inkrafttreten um nahezu ein Jahr verzögert hat.

Die vorgeschlagene Verordnung ist nicht auf die Zeit vor dem 1. Januar 1996 begrenzt, d.h. auf die Zeit, bevor der Rat nach Artikel 100c Absatz 3 mit qualifizierter Mehrheit

entscheidet; es besteht keine Notwendigkeit, nur deshalb eine neue Verordnung zu erlassen, weil sich das Beschlußfassungsverfahren im Rat ändert. Die Verordnung wird deshalb - vorbehaltlich etwaiger Änderungen nach dem neuen Verfahren - auch nach diesem Zeitpunkt in Kraft bleiben.

2. Subsidiarität und Proportionalität

Artikel 100c überträgt der Gemeinschaft in dieser Frage ausschließliche Zuständigkeit.

Theoretisch könnte diese Bestimmung durch eine Verordnung oder eine Richtlinie umgesetzt werden. Die Kommission hat sich aus zwei Gründen für die Rechtsform der Verordnung und nicht für die der Richtlinie entschieden: die Erstellung einer Liste von Drittländern, für deren Staatsangehörige Visumspflicht besteht, läßt den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum, und eine "Durchführung" einer solchen Liste ergäbe keinen Sinn: außerdem kann in bestimmten Fällen ein dringendes Vorgehen notwendig sein, so daß es wegen der mit der Durchführung von Richtlinien verbundenen Fristen zu beträchtlichen praktischen Schwierigkeiten kommen würde.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

Die wichtigste Funktion von Artikel 100c besteht darin, eine einheitliche Liste der Drittländer zu erstellen, deren Staatsangehörige ein Visum benötigen. Durch die Festlegung, daß der Rat "die dritten Länder bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen" impliziert Artikel 100c notwendigerweise, daß der Rat auch festlegen muß, welche Drittländer von einem Visazwang befreit werden sollen. Ein gegensätzlicher Standpunkt wäre weder mit dem Wortlaut noch mit dem Geist dieser Bestimmung vereinbar.

Artikel 1 Absatz 1 bezieht sich auf den Anhang, der die Länder auflistet, deren Staatsangehörige ein Visum benötigen. Bei Bezugnahme wird der Anhang als "Negativliste" bezeichnet.

Im Idealfall hätte die Kommission in diesem Stadium jedes Drittland entweder in die "Negativliste" oder in eine "Positivliste" von Ländern, deren Staatsangehörige von der Visapflicht befreit sind aufnehmen wollen. Dies strebt Artikel 100c offensichtlich an. Wegen der sehr großen Zahl von Ländern, für die in den Mitgliedstaaten noch

unterschiedliche Praktiken gelten, und des heiklen Charakters der bezüglich vieler dieser Länder zu treffenden Entscheidung erwies sich dieser Weg jedoch als nicht gangbar. Die Kommission würde deshalb akzeptieren, daß Mitgliedstaaten frei entscheiden, ob sie die Staatsangehörigen von Drittländern, die nicht im Anhang aufgelistet sind, der Visapflicht unterwerfen oder nicht, sofern die beiden in der Präambel genannten Voraussetzungen erfüllt sind: sie darf nicht Anlaß zu Kontrollen geben, die im Widerspruch zu Artikel 7A EG-Vertrag (früher Artikel 8a EWG-Vertrag) stehen, und sie darf nur für eine strikt begrenzte Zeitspanne gelten, nach deren Ablauf jedes Drittland entweder unter die "Positivliste" oder unter die "Negativliste" fallen muß. Diese Lage ist nur mit dem Vertrag vereinbar, wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Grundsätze sind in Artikel 1 Absatz 2 verankert.

Mit Artikel 1 Absatz 3 soll die Einhaltung des Grundsatzes der Transparenz gewährleistet werden: unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten für die Angehörigen jedes der fraglichen Drittländer eine Visumpflicht vorsehen oder nicht, sind die diesbezüglichen Praktiken in der Serie C des Amtsblatts zu veröffentlichen.

Artikel 2

Dieser Artikel, in dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten erteilten Visa aufgestellt wird, ist gewissermaßen der Eckstein des ganzen Vorschlags. Wie schon eingangs ausgeführt, ist Artikel 100c eine Binnenmarktvorschrift. Er bezweckt deshalb unter anderem, zur Verwirklichung des in Artikel 7a des Vertrags vorgesehenen Binnenmarktziels beizutragen. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß mit der Erstellung gemeinsamer Drittländerlisten das Ziel des Artikels 100c nicht erreicht würde. Ziel ist vielmehr, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft beschleunigt einzustellen. Dies kann nur über den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erreicht werden.

Dieser Artikel 2 gilt jedoch nur für Visa, die in der gesamten Gemeinschaft Geltung haben. Diese Angelegenheit wird durch das Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen geregelt: erst wenn dieses Übereinkommen in Kraft ist, werden die Mitgliedstaaten solche Visa erteilen. Diese Bedingung wurde deshalb für notwendig erachtet, weil von den Mitgliedstaaten nicht erwartet werden kann, daß sie ohne ein Minimum an Harmonisierung Visa, die von anderen Mitgliedstaaten erteilt worden sind, anerkennen. Anderfalls würden sich die Mitgliedstaaten selbst der mißbräuchlichen Praxis eines "Visum-Shopping" aussetzen.

Darüberhinaus bestimmt das Übereinkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen, daß solche Personen von der Visapflicht ausgenommen sind, denen von einem Mitgliedstaat eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist.

Artikel 3

In Artikel 100c wird der Begriff "Visum" verwendet, so daß davon auszugehen ist, daß der Rat diesen Begriff gemäß besagter Bestimmung zu definieren befugt ist. Ein gewisses Maß an Definition ist unerläßlich, wenn, wie die Arbeiten in der Schengener-Gruppe und in der ad hoc-Gruppe "Einwanderung" deutlich gezeigt haben, die übrigen Bestimmungen der Verordnung ihre Funktion erfüllen sollen. Gleichzeitig versucht die Kommission nicht, hier zu innovieren. Die Definitionen in Artikel 3 stützen sich folglich auf diejenigen des Artikels 1 des Entwurfs des Übereinkommens über die Außengrenzen.

In den allermeisten Mitgliedstaaten gilt als kurzer Aufenthalt ein Aufenthalt von bis zu drei Monaten. Das erklärt, warum dieses Kriterium in dem Entwurf des Übereinkommens über die Außengrenzen von 1991 in Artikel 21 Ausdruck fand. Der erste Unterabsatz von Absatz a ist eng an letztere Bestimmung angepaßt.

Artikel 4

Der erste Absatz ist eine Standardvorschrift.

Mit dem zweiten Absatz soll lediglich sichergestellt werden, daß alle in Artikel 1 Absatz 3 genannten Informationen vor Anwendung der übrigen Bestimmungen der Verordnung im Amtsblatt veröffentlicht werden.

**Vorschlag für eine
Verordnung zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige
beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten
im Besitz eines Visums sein müssen.**

Der Rat der Europäischen Union -

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

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe -

Gemäß Artikel 100 c des Vertrags bestimmt der Rat die dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Die Stellung dieses Artikels im Vertrag macht deutlich, daß er integraler Bestandteil der Bestimmungen über den Binnenmarkt ist.

Gemäß Artikel 3 b Absatz 3 gehen die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Mindestmaß hinaus. Die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Visa ist unerlässlich für die uneingeschränkte Verwirklichung von Artikel 100 c und stellt eine wichtige Begleitmaßnahme für die Realisierung der in Artikel 7 a verankerten Freizügigkeit dar.

Die Drittländer sollten entsprechend ihrer politischen und wirtschaftlichen Lage und ihren Beziehungen zur Gemeinschaft und zu den Mitgliedstaaten eingestuft werden; dabei ist das Ausmaß der bisherigen Harmonisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Ziel des Artikels 100 c ist die Harmonisierung der einschlägigen Vorschriften und Verfahren der Mitgliedstaaten. Unterschiedliche Vorschriften und Verfahren werden für eine Übergangszeit genehmigt; sie dürfen jedoch nicht zu Kontrollen führen, die mit Artikel 7 a unvereinbar sind. Die Übergangszeit endet mit dem 30. Juni 1996. Vor diesem Zeitpunkt soll der Rat hinsichtlich jeden Drittlandes darüber entscheiden, ob dessen Staatsangehörige der Visapflicht unterliegen oder davon befreit sein sollen.

Um die Transparenz dieses Verfahrens und die Unterrichtung der betroffenen Personen zu gewährleisten, teilen die Mitgliedstaaten die von ihnen im Rahmen dieser

Übergangs- und Ausnahmeregelung ergriffenen Maßnahmen den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission mit. Darüber hinaus werden die betreffenden Angaben im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

Die Angaben gemäß Artikel 1 Absatz 3 dieser Verordnung sind zu veröffentlichen, bevor Artikel 1 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 2 zur Anwendung gelangen. Diese Bestimmungen sind daher erst einen Monat nach der übrigen Verordnung anwendbar -

hat folgende Verordnung erlassen:

Artikel 1

1. Die Staatsangehörigen der im Anhang zu dieser Verordnung aufgelisteten Drittländer müssen beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein.
2. Bis zum 30. Juni 1996 bestimmen die Mitgliedstaaten, ob sie von Angehörigen der Drittländer, die nicht im Anhang aufgelistet sind, ein Visum verlangen. Vor diesem Zeitpunkt legt der Rat in dem von Artikel 100 C vorgesehenen Verfahren für jedes dieser Länder fest entweder es auf die Liste zu setzen oder dessen Staatsangehörige von der Visapflicht zu befreien.
3. Innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Inkrafttreten dieser Verordnung teilen die Mitgliedstaaten den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission ihre Maßnahmen gemäß Absatz 2 mit. Spätere Maßnahmen gemäß Absatz 2 werden auf die gleiche Weise binnen fünf Arbeitstagen mitgeteilt. Die Kommission veröffentlicht die gemäß diesem Absatz mitgeteilten Maßnahmen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*.

Artikel 2

Ein Mitgliedstaat darf von einer Person, die seine Aussengrenzen überschreiten möchte und über ein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes, gemeinschaftsweit gültiges Visum verfügt, seinerseits kein Visum verlangen.

Artikel 3

Im Sinne dieser Verordnung gilt als:

Visum: jede von einem Mitgliedstaat ausgestellte Genehmigung, die

- eine Person zur Einreise in sein Hoheitsgebiet berechtigt, sofern die übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllt sind, und die für höchstens drei Monate oder eine Anzahl von Aufenthalten, die insgesamt drei Monate innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Datum der ersten Einreise an nicht überschreiten, gültig ist; oder die
- eine Person zur Durchreise durch sein Hoheitsgebiet oder die Transitzone eines Hafens oder Flughafens berechtigt, sofern die übrigen Durchreisevoraussetzungen erfüllt sind; oder die
- eine bereits in seinem Hoheitsgebiet befindliche Person zur erneuten Einreise innerhalb eines bestimmten Zeitraums berechtigt;

Artikel 4

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 1 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 2 treten einen Monat später in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Anhang *

Afghanistan	Kambodscha	Salomonen
Ägypten	Kamerun	Sambia
Albanien	Kap Verde	Sao Tomé und Príncipe
Algerien	Kasachstan	Saudiarabien
Angola	Katar	Senegal
Antigua und Äquatorialguinea	Kirgistan	Seychellen
Armenien	Kiribati	Simbabwe
Aserbaidshan	Kongo	Sierra Leone
Äthiopien	Komoren	Sri Lanka
Bahamas	Kuba	St. Christoph und Nevis
Bahrain	Kuwait	St. Lucia
Bangladesch	Laos	St. Vincent und die Grenadinen
Barbados	Lesotho	Südafrika
Barbuda	Libanon	Sudan
Belize	Liberia	Suriname
Benin	Libyen	Swasiland
Bhutan	Madagaskar	Syrien
Botsuana	Malediven	Tadschikistan
Bulgarien	Mali	Taiwan
Burkina Faso	Marokko	Tansania
Burundi	Marshallinseln	Thailand
China	Mauretanien	Togo
Côte d'Ivoire	Mauritius	Tonga
Dominica	Mikronesien	Treuhandgebiet der Pazifikinseln (Palau)
Dominikanische Republik	Moldau	Trinidad und Tobago
Dschibuti	Mongolei	Tschad
Eritrea	Mosambik	Tunesien
Fidschi	Myanmar	Türkei
Gabun	Namibia	Turkmenistan
Gambia	Nauru	Tuvalu
Georgien	Nepal	Uganda
Ghana	Niger	Ukraine
Grenada	Nigeria	Usbekistan
Guinea	Nordkorea	Vanuatu
Guinea-Bissau	Nordmarianen	Vereinigte Arabische Emirate
Guyana	Oman	Vietnam
Haiti	Pakistan	Weißrußland
Indien	Papua-Neuguinea	Westsamoa
Indonesien	Philippinen	Zaire
Irak	Ruanda	Zentralafrikanische Republik
Iran	Rumänien	
Jemen	Rußland	
Jordanien		

* Diese Liste berührt nicht die Haltung der Europäischen Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten zum völkerrechtlichen Status der obengenannten Länder oder die Beziehungen zu ihnen.

ISSN 0254-1467

KOM(93) 684 endg.

DOKUMENTE

DE

01 06 11

Katalognummer : CB-CO-93-737-DE-C

ISBN 92-77-63029-9

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg