

"Das Schengener Abkommen - Dokumentation des Bundesministeriums des Innern zum Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) anlässlich des ersten Jahrestages der Inkraftsetzung"

BERICHT ÜBER DIE ERFAHRUNGEN

Bericht der Ad hoc-Arbeitsgruppe
"Ausgleichsmaßnahmen EG-Binnenmarkt"
der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder
über die Erfahrungen mit der Anwendung
des Schengener Durchführungsübereinkommens
für die Innenministerkonferenz am 14./15. Dezember 1995

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) ist am 1. September 1993 in Kraft getreten und in Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien mit Wirkung vom 26. März 1995 in Kraft gesetzt worden.

Nach siebenmonatiger Anwendung konnten inzwischen so viele Erfahrungen gewonnen werden, daß relativ gesicherte Aussagen über positive Wirkungen und Schwachstellen des Schengener Regelwerks getroffen werden können.

Der folgende Bericht beschränkt sich auf Feststellungen und Schlußfolgerungen auf der Basis des jetzigen Regelungsinhalts des Übereinkommens und konzentriert sich auf polizeiliche und grenzpolizeiliche Bereiche und Gegenstände.

Im einzelnen stellt die Arbeitsgruppe, die künftig unter der Bezeichnung 'Ad hoc-Arbeitsgruppe "Ausgleichsmaßnahmen Schengen"' geführt werden soll, folgendes fest:

1. Binnengrenzen

1.1 Seit dem 26. März 1995 dürfen die Binnengrenzen mit Ausnahme der zu Frankreich an jedem Punkt kontrollfrei überschritten werden. Durch den Bundesgrenzschutz werden keine verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen mehr durchgeführt. Das BGS-Personal wird grundsätzlich nur noch zur Aufklärung und Überwachung im Grenzgebiet verwandt. Kontrollen finden lediglich in konkreten Gefahr- und Verdachtsfällen statt. Im Zeitraum von April bis September 1995 wurden im rückwärtigen Binnengrenzraum 624 Ausländer aufgegriffen, die über keinen Aufenthaltstitel für Deutschland oder einen anderen Schengen-Staat verfügten. Darüber hinaus stellten die Beamten 36 mutmaßliche Schleuser fest, die 134 Personen illegal über die Binnengrenzen nach Deutschland verbringen wollten. Die BGS-Kräfte erzielten auf der Grundlage der Eilkompetenz in Fällen mit Anhaltspunkten für eine Straftat durch Rückgriff auf INPOL im 2. und 3. Quartal 1995 insgesamt 1.299 Treffer im Rahmen der Personenfahndung. 80 Aufgriffe erfolgten aufgrund deutscher Ausschreibungen im SIS. In 13 Fällen war eine Ausschreibung durch einen anderen Schengener Vertragsstaat veranlaßt. Im Bereich der Sachfahndung wurden an den Binnengrenzen im 2. und 3. Quartal 1995 insgesamt 451 Aufgriffe registriert. Die Beamten des BGS stellten in diesem Zeitraum 317 Kfz. sicher. 231 Treffer sind auf INPOL-Ausschreibungen zurückzuführen. Dabei beruhen 13 Fahndungserfolge auf SIS-Ausschreibungen durch andere Schengener Vertragsstaaten.

1.2 An den Binnengrenzen sind als Stammkräfte 196 Polizeivollzugsbeamte des BGS verblieben, die bei den derzeit 10 Kontaktdienststellen Dienst verrichten. Deren Aufgabe ist es, vor allem rund um die Uhr als Ansprech- und Verbindungseinrichtungen zur Verfügung zu stehen und kurzfristig Auskünfte und Informationen einzuholen oder weiterzuleiten. Außerdem obliegt ihnen die Abwicklung von Rückübernahmen.

Zusätzlich zu den erwähnten 196 Kräften sind 500 Beamte aus den Verbänden des BGS entlang der Binnengrenzen beobachtend präsent. Ihr Einsatz dient insbesondere dazu, dem anhaltenden Migrationsdruck aus dem ehemaligen Jugoslawien über Italien unter Nutzung der Möglichkeiten, die das Schengener Durchführungsübereinkommen noch zuläßt, zu begegnen.

1.3 Die von den Ländern registrierte Kriminalität im grenznahen Raum hat sich nicht wesentlich anders entwickelt als im Landesdurchschnitt. Die in den Grenzgebieten ermittelten Straftaten machen aber nach wie vor eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderlich.

Die Länderpolizeien führen teilweise im rückwärtigen Grenzraum Fahndungs- und Kontrollmaßnahmen in unterschiedlicher Intensität zur Feststellung illegal aufhältiger Ausländer und Bekämpfung der Schleuserkriminalität durch. Dabei stimmen sie sich bei Bedarf mit den Behörden des BGS ab.

1.4 Die Betäubungsmittelkriminalität über die Binnengrenzen hinweg ist weiterhin besorgniserregend. Ein Vergleich der Jahre 1994 und 1995 ergibt aufgrund der Angaben des BGS, des Zolls, der Länder und der Falldatei Rauschgift folgendes Bild:

An den Westgrenzen Deutschlands erfolgten im Jahre 1994 insgesamt 1.995 Aufgriffe, wobei 926,6 kg Cannabis, 49,8 kg Heroin, 51,9 kg Kokain, 36,2 kg Amphetamin, 110.316 Stück Amphetaminderivate und 5.879 LSD-Trips sichergestellt wurden.

Im Jahre 1995 (bis 30. September) waren es im gleichen Grenzabschnitt 1.760 Aufgriffe, davon 1.705 an der Grenze zu den Niederlanden, 37 an der deutsch-belgischen, 4 an der deutsch-luxemburgischen und 14 an der deutsch-französischen Grenze. Dabei konnten 1.129 kg Cannabis, 10,9 kg Heroin, 16,4 kg Kokain, 5,2 kg Amphetamin, 30.045 Stück Amphetaminderivate und 677 LSD-Trips beschlagnahmt werden.

Alle Schengen-Staaten haben den politischen Willen, Anstrengungen zu einer weiteren Verbesserung der Bekämpfung des Betäubungsmittelverkehrs zu unternehmen. Deutschland und Frankreich prüfen derzeit gemeinsame Initiativen in bezug auf die niederländische Drogenpolitik. Unabhängig davon ist allerdings die liberale niederländische Haltung im Drogenbereich seit langem bekannt und kein Grund gewesen, das Schengener Durchführungsübereinkommen nicht zu unterzeichnen, zu ratifizieren und in Kraft zu setzen.

Um polizeiliche Drogenkontrollen zu erleichtern und sie von vorneherein nicht auf Fälle zu erstrecken, in denen Suchtstoffe zur medizinischen Behandlung mitgeführt werden, wurde in Deutschland eine entsprechende Bescheinigung eingeführt. Sie wird durch den Arzt ausgestellt und durch die zuständige oberste Landesgesundheitsbehörde oder eine von ihr beauftragte Stelle beglaubigt.

1.5 Der Rückbau von ehemals kontrollbedingten Verkehrshindernissen und -beschränkungen an Straßengrenzübergängen ist fortgesetzt worden, um die Beseitigung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Schengen-Staaten für die Reisenden praktisch sichtbar und erfahrbar werden zu lassen. Mit Beschluß vom 28. April 1994 hat der Exekutivausschuß über die Beseitigung von Verkehrshindernissen und die Aufhebung von Verkehrsbeschränkungen an den Binnengrenzen entschieden. Das mit Terminangaben versehene Programm ist in großen Teilen erfüllt und muß nunmehr abschließend umgesetzt werden. Die Vertragspartner sind sich einig, daß die erforderlichen Einsatzvoraussetzungen in den Fällen des Artikel 2 Abs. 2 SDÜ vor allem durch ad hoc-Beschilderungen und transportable Mittel jeweils rechtzeitig geschaffen werden können.

2. Außengrenzen

Alle Vertragsstaaten haben ihre Kontroll- und Überwachungskräfte an den Außengrenzen aufgestockt oder entsprechende Schritte rasch eingeleitet. Deswegen kann davon ausgegangen werden, daß die Herstellung der erforderlichen Personalstärke zur Vornahme der gründlichen Überprüfungen auf dem Niveau des Artikel 6 SDÜ bereits vollzogen ist, wobei herausgehoben werden muß, daß eine absolut lückenlose Grenzsicherung nicht erreicht werden kann. Noch vor der Inkraftsetzung des SDÜ hat sich allerdings die französisch-italienische Grenze als Schwachstelle in bezug auf die illegale Einreise von Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawiens herausgestellt. Die Bundesregierung hat Frankreich und Italien mehrfach auf dieses Problem hingewiesen und um unverzügliche Abhilfe gebeten. Italien will kurzfristig die Sichtvermerkspflicht für diesen Personenkreis einführen, so daß sich eine Lösung des Problems abzeichnet.

Die Umsetzung des Schengener Vertragswerks an den Außengrenzen lief ohne größere Probleme an. Im allgemeinen blieb das erwartete Chaos aus. Den entscheidenden Anteil daran hatten der Bundesgrenzschutz sowie die Bayerische Grenzpolizei, die einerseits die Schengener Bestimmungen konsequent realisieren, andererseits aber in verantwortbarem Maße flexibel und unbürokratisch verfahren, z.B. gegenüber Grenzpendlern.

An der deutsch-polnischen Grenze können an den Hauptübergängen in Verkehrsspitzenzeiten Verzögerungen von ein bis vier Stunden bei der Ein- und Ausreise auftreten. Diese Behinderungen lassen sich trotz Kontrolllockerungen nicht ganz vermeiden. An der deutsch-tschechischen Grenze ergeben sich keine nennenswerten Probleme. Stau- und Wartezeiten an Wochenenden aufgrund des

erhöhten Ausflugsverkehrs stellen eher eine Ausnahme dar. An der deutsch-schweizerischen und deutsch-dänischen Grenze und in den Seehäfen ist der Vollzug des Schengener Regimes bei normalem Verkehrsaufkommen ohne Schwierigkeiten möglich. Auf den deutschen Flughäfen wird der Schengener Standard problemfrei und ohne Kontrollerleichterung angewandt.

3. Schengener Informationssystem (SIS)

3.1 Für das C.SIS in Straßburg und die sieben beteiligten N.SIS kann insgesamt ein gelungener technischer Start festgestellt werden. Das System arbeitet weitgehend stabil. Abfragen über rd. 30.000 Endgeräte (in Deutschland etwa 9.000) können insbesondere erfolgen durch Behörden, die

zuständig sind für

- . Grenzkontrollen an den Außengrenzen,
- . polizeiliche Kontrollen im Inland,
- . zollrechtliche Überprüfungen,
- . ausländerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Visa-Erteilung.

Die praktische Wirksamkeit des SIS ist in allen Staaten durch die bisher erzielten Trefferfälle prinzipiell nachgewiesen. Die Trefferquote ist vergleichbar mit der nationaler Fahndungssysteme.

3.2 Der mit dem SIS verfügbare Datenbestand umfaßt gegenwärtig über 3,4 Millionen Datensätze zur Personen- und Sachfahndung sowie zu verfügbaren Einreiseverweigerungen. Den Hauptanteil stellen Deutschland mit rd. 2,3 Millionen und Frankreich mit 1 Million. Insbesondere das deutsche Datenvolumen weist eine hohe Dynamik hinsichtlich der ständigen Aktualisierung auf.

3.3 In den letzten Wochen sind erhebliche Fortschritte in folgenden Bereichen erreicht worden:

- Beim SIS besteht gewisser Verzug beim Laden von Daten seitens verschiedener Vertragsparteien, was schon kritisch angemahnt worden ist. Die Bundesregierung hat bereits auf Nachbesserung gedrängt und wird auch künftig darauf besonderes Augenmerk richten. Der Ladungs- und Aktualisierungsprozeß wird fortgesetzt und ständig überwacht.
- Die Kommunikationssoftware arbeitet zufriedenstellend. Auftretende Probleme sind stets schnell lösbar. Neue Technik und Wartungsmechanismen, die die weitere Stabilisierung des C.SIS gewährleisten, sind bereits in Auftrag gegeben.
- Das Management des Systems operiert immer qualifizierter.
- Analyse und Lösung von Problemen wurden optimiert. Dabei findet eine ständige Koordination der zuständigen Schengener Gremien statt.
- Das deutsche N.SIS konnte weiter perfektioniert werden. Die Verfügbarkeit beträgt analog großer DV-Systeme nahezu 100%.

Generell muß berücksichtigt werden, daß derart komplexe DV-Systeme wie das SIS einem ständigen Prozeß der Vervollkommnung unterliegen.

3.4 Das deutsche SIRENE-Büro im Bundeskriminalamt wurde personell und materiell zusätzlich ausgestattet, um den gestiegenen Anforderungen zu entsprechen. Die Länder haben vergleichbare personelle Maßnahmen getroffen. Die Kommunikationsmöglichkeiten und -Strukturen zwischen Bund und Ländern wären noch weiter zu verbessern. Hinsichtlich der Trefferfälle bei Ausschreibungen nach Artikel 96 SDÜ muß eine Reihe von Punkten national und international einer Klärung zugeführt werden. Dies betrifft neben dem Komplex der Konsultationen die Frage der Bindungswirkung von Ausschreibungen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, daß die Maßnahmen der Einreiseverweigerung oder Rückführung konsequent vollzogen werden müssen. Hier sind weitere Abstimmungen mit den anderen Schengener Vertragsparteien und auch national erforderlich.

Die praktische Wirksamkeit des SIS wird durch alle Vertragsstaaten ein Jahr nach Wirkbetrieb im März 1996 umfassend bewertet. In diesem Zusammenhang wird sich auch die Notwendigkeit stellen, zunächst international nicht konsensfähige Verfahren, wie z.B. Teil- und Mehrfachauschreibungen, erneut zu thematisieren, so daß alle Informationen zur Beurteilung der Fahndung, insbesondere personenbezogene Hinweise, umfassend zugänglich sind.

Auch im Bereich der Sachfahndung sollten eine Verbesserung des Ausschreibungsverfahrens und eine extensive Nutzung der Ausschreibungsmöglichkeiten, angestrebt werden.

Im Hinblick auf praktische Notwendigkeit wird auf Ersuchen Bayerns geprüft, inwieweit Parallelspeicherungen des Schengener Datenbestandes möglich sind.

4. Abkommen über Polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten

Der aktuelle Sachstand der abgeschlossenen und vorgesehenen Zusammenarbeitsabkommen, die sich - bis auf die Übereinkunft mit Frankreich - auf Artikel 39 Abs. 4 SDÜ stützen, stellt sich wie folgt dar:

- Belgien

Verhandlungen mit Belgien haben im August 1995 begonnen. Ein Abkommen soll schnellstmöglich unterzeichnet werden.

- Frankreich

Auf der Grundlage des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich aus dem Jahre 1977 über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzgebiet wurde im Oktober 1992 eine Absprache über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten getroffen (28-Punkte-Übereinkunft).

- Luxemburg

Eine Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten ist am 24. Oktober 1995 unterzeichnet worden.

- Niederlande

Der Entwurf der Übereinkunft entspricht im wesentlichen der Vereinbarung mit Luxemburg. Wegen einiger offener Punkte bedarf es noch einer Verhandlungsrunde mit den Niederlanden, die noch für Dezember 1995 vorgesehen ist.

5. Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Kooperation

Die bisherigen Erfahrungen unterstreichen, daß die unmittelbare Kooperation der Polizeibehörden auf der Grundlage des SDÜ überwiegend positiv verläuft, wenn auch die Möglichkeiten der direkten Zusammenarbeit, die Artikel 39 und 46 SDÜ eröffnen, noch nicht von allen Vertragsstaaten in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

Die festen Ansprechstellen für die Kontakte zu Dienststellen in den benachbarten Schengen-Staaten aufgrund der unter Nr. 4 genannten Vereinbarungen haben die grenzpolizeiliche Kooperation deutlich vereinfacht und verbessert.

6. Grenzüberschreitende Observation und Nacheile

Deutsche Polizeibeamte sind zu Observations- und Nacheileaktionen über die Landgrenzen in alle Schengener Nachbarstaaten berechtigt.

In der Zeit von der Inkraftsetzung des SDÜ bis September 1995 wurden ca. 50 Fälle grenzüberschreitender Nacheile und Observation in die Bundesrepublik oder von Deutschland in die Schengen-Staaten registriert. Zum größten Teil waren es Observationseinsätze zur Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels und der Organisierten Kriminalität.

Die Maßnahmen konnten nach Auskunft der Bundesländer bisher ohne wesentliche Probleme durchgeführt werden.

Unbefriedigend ist allerdings die Tatsache, daß die einzelnen Vertragsstaaten unterschiedliche Erklärungen über die Modalitäten der Ausübung des Nacheilerechts abgegeben haben. Ziel ist eine Harmonisierung auf der Basis der deutschen Linie: Räumlich und zeitlich unbeschränktes Verfolgungs- und Festhalterecht im Nachbarterritorium für ausländische Polizeibeamte.

7. Schlußfolgerungen

7.1 Die siebenmonatigen Erfahrungen zeigen insgesamt positive Ansätze.

7.2 Die Anwendung der Regelungen des SDÜ soll vorrangig durch folgende Maßnahmen optimiert werden:

- Die Bundesregierung wird weiterhin auf Frankreich und Italien einwirken, die illegale Zuwanderung aus dem ehemaligen Jugoslawien über die italienisch-französische Grenze in Richtung Deutschland zu unterbinden.

- Die Bundesregierung wird die anderen Schengener Vertragsstaaten drängen, die Ladung des Schengener Informationssystems mit Daten zu beschleunigen sowie die Verfahren in Trefferfällen bei

Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung noch weiter zu harmonisieren (z.B. Kommunikationswege, Erreichbarkeit der zuständigen Behörden).

- Die Bundesregierung wird umgehend dafür Sorge tragen, daß die ausländerrechtliche Grundlage für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Trefferfällen nach Artikel 96 SDÜ im Inland geklärt wird.
- Für die Übersendung insbesondere von Begleitpapieren bei Fahndungsausschreibungen sind die vorgesehenen Verfahren der elektronischen Übermittlung von Daten (X.400) in enger Abstimmung zwischen dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern umfassend voranzutreiben.
- Die Verhandlungen mit Belgien und den Niederlanden über Abkommen zu Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten werden forciert und sollen schnellstmöglich zum Abschluß gebracht werden.
- Zunächst wird mit Frankreich in der Perspektive der Einstellung der Personenkontrollen an der dortigen Binnengrenze nach Artikel 2 Abs. 2 SDÜ ein Konzept über abgestimmte Überwachungsmaßnahmen in den beiderseitigen Grenzgebieten vereinbart; die Länder werden eine Beteiligung prüfen. Ein entsprechendes Konzept soll in einem zweiten Schritt auch mit anderen Schengener Nachbarstaaten erarbeitet werden.
- Die Bundesregierung wird dafür eintreten, daß die Regelungen über die grenzüberschreitende Observation und Nacheile vereinheitlicht und inhaltlich verbessert werden.
- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß die Möglichkeiten der polizeilichen Zusammenarbeit nach Artikel 39 und 46 SDÜ über den bisherigen Umfang hinaus eröffnet und voll genutzt werden.
- Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, daß sie die Kriminalitätsentwicklung im grenznahen Raum weiterhin aufmerksam verfolgen und analysieren sollte und schlägt vor, die Erfahrungen bei der Anwendung des SDÜ regelmäßig auszuwerten und jährlich der IMK über den AK II einen Bericht vorzulegen. Dabei wird auch die Frage geprüft werden, ob und inwieweit Änderungen oder Ergänzungen der Vertragslage erforderlich werden.

Die Arbeitsgruppe regt an, daß sich die übrigen Fachgremien gleichermaßen mit den Erfahrungen aus der Umsetzung des SDÜ, insbesondere im Bereich des Visaregimes und der justitiellen Zusammenarbeit, befassen.

dokumentiert durch:

AG3F
Antirassistische Gruppe
Für Freies Fluten
Metzgerstraße 8
63450 Hanau
Tel./Fax/AB: 06181-184892
E-mail: AG3F@OLN.comlink.apc.org