MBR **SCHENGEN** DE

Arbeitsgruppe I
Untergruppe "Grenze"

Brüssel, den 20. Mai 1994
SCH/I-front (94) 4, 4. Rev.

Sch 94/I
SCG I 001

Sicherung der Außengrenzen

Unter französischer Präsidentschaft konnten die Kontrollen an den Außengrenzen der Schengen-Staaten in personeller und materieller Hinsicht intensiviert werden, so daß sie den Vorgaben des Durchführungsübereinkommens entsprechen. In seiner Sitzung vom 14. Dezember 1993 hat der Exekutivausschuß dies bestätigt (Dok. SCH/Com-ex (93) decl. 7).

In einer weiteren Phase sollen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, die der Komplettierung der Außengrenzsicherung dienen, ohne damit den Personenverkehr unvertretbar zu beeinträchtigen.

Zur Erreichung dieses Ziels sind folgende Projekte vorgesehen :

- Weitere Verbesserung der operativen grenzpolizeilichen Zusammenarbeit
- Erweiterung des Instrumentariums zur verstärkten Bekämpfung der Schleuserkriminalität
- Schritte zur Vereinheitlichung der Verfahrensweise gegenüber Beförderungsunternehmen
- Abfertigungsmodelle zur Beschleunigung des grenzüberschreitenden Verkehrs

1. Weitere Verbesserung der operativen grenzpolizeilichen Zusammenarbeit

Das Schengener Durchführungsübereinkommens behandelt an mehreren Stellen (z.B. Artikel 7, Artikel 39, Artikel 46 und Artikel 92 ff) den Austausch von Informationen und unterscheidet dabei verschiedene Kategorien und Übermittlungswege. Jedes Einzelelement befriedigt nur Teilbedürfnisse. So findet in den Fällen des Artikels 46 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens die Informationszulieferung lediglich bilateral statt. Ähnliches gilt für die gegenseitige Unterrichtung der Vertragsparteien durch Verbindungsbeamte. Das Schengener Informationssystem bildet im wesentlichen ein passives Fahndungsmittel, das erst bei gezieltem Zugriff auf den Ausschreibungsbestand Nutzen bringt.

SEMDOC
Statewatch European Documentation & Monitoring Centre on justice and home affairs in the European Union
London N13 5EW, UK

Was fehlt, ist ein multilaterales aktives Informationsinstrument, das alle Schengen-Staaten mit aktuellen operativen Meldungen versorgt und sie damit in die Lage versetzt, nach einheitlichem Standard zu reagieren.

1.1 Eine derartige Einrichtung ist bereits auf der Ebene der Zwölf in Gestalt von CIREFI beschlossen worden und befindet sich im Aufbau. Es erscheint wenig zweckmäßig, für den Schengener Bereich eine Parallellinstitution zu schaffen. Stattdessen empfiehlt es sich, die konkrete Ausgestaltung von CIREFI im Sinne der Zielsetzungen voranzutreiben, die die Schengen-Staaten für erforderlich erachten. Das bedeutet, daß CIREFI - unbeschadet der entsprechenden Zuständigkeiten von EUROPOL - primär ein Zentrum wird, das operativen Belangen Rechnung trägt, und seine Funktion als rein statistische Datenbank in den Hintergrund tritt. Hierzu bedarf es einer abgestimmten Linie der Schengen-Staaten in der entsprechenden EU-Untergruppe.

1.2 Das Netz der Verbindungsbeamten ist noch lückenhaft. Angesichts der Bedeutung dieses Kommunikationsträgers kommt der Realisierung des Beschlusses des Schengener Exekutivausschusses (Dok. SCH/Com-ex (93) decl.6) vom 14. Dezember 1993, vor allem Verbindungsbeamte zu den Außengrenzen zu entsenden, besonderes Gewicht zu.

Die Vertragsparteien werden den Austausch forcieren und die dazu getroffenen zweiseitigen Absprachen bekanntgeben.

2. <u>Erweiterung des Instrumentariums zur verstärkten Bekämpfung der Schleuserkriminalität</u>

Durch effiziente Kontrollen an den Außengrenzen kann die unerlaubte Zuwanderung nur eingedämmt, aber nicht gänzlich unterbunden werden. Deswegen gilt es, sämtliche Möglichkeiten auszuschöpfen, um Migrationsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Zu den Hauptverursachern gehören namentlich die Schleuserorganisationen, welche die Wanderungsströme nicht nur begleiten, sondern massiv in Gang setzen. Ihnen das Handwerk zu legen, ist der Schlüssel zu einer deutlichen Reduzierung der illegalen Zuzugszahlen.

2.1. Eines der wichtigsten Elemente des Bekämpfungssystems gegen Schlepperbanden sind die Mittel des Strafrechts. Durch die Einführung von Spezialstraftatbeständen mit empfindlichen Strafandrohungen muß unterstrichen werden, daß das Schleusungsdelikt in der meistens vorkommenden qualifizierten Form zum Bereich der organisierten Schwerkriminalität zählt. Ein besonderer Abschreckungseffekt geht zudem von Regelungen aus, die die richterliche Anordnung eines erweiterten Verfalls von kriminellen Gewinnen ermöglichen um die Schleuserorganisationen in ihrer Grundmotivation zu treffen.

Im Blick auf den kontinentenweiten Aktionsraum der Täter muß dieser hohe Grad der Strafbewehrung flächendeckend gewährleistet sein. Die westeuropäischen Staaten dürften bereits über einen solchen Standard verfügen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten haben Defizite auf diesem Felde schon teilweise abgebaut oder bereiten zur Zeit entsprechende Rechtsgrundlagen in Anlehnung an die einschlägigen Empfehlungen der Berliner und der Budapester Konferenz vom 30./31. Oktober 1991 bzw. 15./16. Februar 1993 vor.

Die Schengen-Staaten werden im Rahmen des Budapester "Follow-up" einheitlich dafür eintreten, daß die Konferenzbeschlüsse gerade in diesem Punkte eine zügige Realisierung erfahren.

Gegenüber Ländern, die Ausgangspunkt für geschleuste illegale Zuwanderung sind, wollen die Vertragsparteien gemeinsam vorgehen.

2.2. Das strafrechtliche Instrumentarium versagt, wenn der Täter von fremdem Hoheitsgebiet aus operiert, wie das bei der Schlepperkriminalität regelmäßig geschieht. Pönalisiert ist nämlich in allen Staaten allein die Einschleusung in das eigene Land. Dies führt zu der unbefriedigenden Situation, daß gerade die Drahtzieher den Zielstaat ihrer Aktionen meiden und deswegen dort nicht ergriffen und verfolgt werden können, in ihrem Aufenthaltstaat aber nicht strafbar sind. Eine derartige Konstellation eröffnet ihnen günstige Möglichkeiten, in Rückzugsgebiete und Ruheräume auszuweichen und sich so der Bestrafung zu entziehen.

Eine Abhilfe bestünde darin, auch die Ausschleusung als strafbare Handlung auszuweisen. Diesen Weg wollen die Staaten aus verschiedenen Gründen offenbar nicht beschreiten. Deswegen bietet sich als Alternative das Modell des Artikels 27 des Schengener Durchführungsübereinkommens an.

Schengener Politik sollte es daher sein, Abkommen zu dem Zweck zuschließen, in den Rechtsordnungen auch die Einschleusungen in den jeweils anderen Staat unter Strafe zu stellen, und zwar in einer 1. Stufe mit den benachbarten Drittstaaten, soweit möglich, und in einer 2. Phase auf multilateraler Ebene.

3. Schritte zur Vereinheitlichung der Verfahrensweise gegenüber Beförderungsunternehmen

Eine wichtige Abschirmrolle ist den Verkehrsunternehmen übertragen. Sie müssen an den Ausgangsorten von Beförderungen den Besitz der vorgeschriebenen Dokumente überprüfen, da sie nach völkerrechtlichen Regelungen - die Luftfahrtunternehmen etwa nach den Bestimmungen des Annex 9 zum Internationalen Übereinkommen über die Zivilluftfahrt - und auf Grund nationaler, in Erfüllung des Artikels 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens ergangener Vorschriften nur Passagiere transportieren dürfen, die über die erforderlichen Grenzübertrittspapiere für das Zielland verfügen. Bei Verstößen gegen diese Verpflichtung drohen Sanktionen in beträchtlichem Ausmaß.

Entschiedene Schritte lediglich einzelner Staaten bringen kaum Entlastung. Die Schlepperbanden ändern nur die Routen und buchen z.B. die Flüge statt in eines der Schengener Länder in die mittel- und osteuropäischen Staaten, wo Zentralen für Anschlußschleusungen vorgehalten werden. Ähnlich stellen sich die Verhältnisse im Seeverkehr dar.

Die zu diesem Bereich verabschiedeten Empfehlungen der Budapester Konferenz werden offenbar vielfach nur zögernd - wenn überhaupt - verwirklicht.

Die Schengener Vertragsstaaten sollten deswegen geschlossen darauf drängen, daß zumindest in ganz Europa ein gleichmäßiges Sanktionsniveau erreicht wird.

Um eine solche Forderung glaubwürdig und überzeugend erheben zu können, muß zuvor im Schengener Kreis selbst Einheitlichkeit in der Behandlung illegaler Beförderungen hergestellt werden.

Hierfür kommen folgende Maßnahmen in Betracht :

- Empfehlenswert ist insbesondere, daß die Schengen-Staaten der Control Authority Working Group (CAWG), einer Gliederung der International Air Transport Association (IATA), beitreten, die bisher der Arbeitsgrupppe noch nicht angehören. Die Mitarbeit in diesem Gremium trägt wesentlich zur Einbindung in eine internationale Zusammenarbeit bei, die u.a. dem Zweck dient, gegenüber pflichtwidrig handelnden Luftverkehrsgesellschaften konzertiert vorzugehen.

- Ferner bietet sich an, daß jeder Schengen-Staat sich durch die Entsendung von Trainern an den von der IATA-CAWG organisierten Informationsveranstaltungen beteiligt, die anhand eines Unterweisungshandbuches und detaillierter Schulungsunterlagen in aller Welt durchgeführt werden.

  Die Ausbilder können für ihr Land als Multiplikatoren fungieren und so darauf hinwirken, daß schengenweit IATA-Standards Anwendung finden.

- Ein weiteres Vorhaben besteht darin, ein Abstimmungsforum, z.B. in Form einer Unterarbeitsgruppe oder einer Ad-hoc-Gruppe, einzurichten, in dem die mit Fragen der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung auf dem Luft- und Seeweg betrauten Stellen und Bediensteten der Schengener Vertragsstaaten zusammentreffen, um die konkreten praktischen Verfahrensweisen abzusprechen und Maßnahmenkataloge zu erstellen, z.B. über Methoden zur Festlegung unerlaubter Beförderungen durch besondere Kontroll- und Zuordnungsverfahren, Formen der Kooperation mit Beförderungsunternehmen, Annäherung oder Angleichung des Sanktionsstandards.

- Die mit der IATA vergleichbare International Maritime Organisation (IMO) verfügt bislang nicht über ein der IATA-CAWG entsprechendes Instrument.

  Die Schengen-Staaten wollen die Initiative ergreifen, daß ein solches Gremium im Rahmen der IMO, möglichst ein schon bestehender Ausschuß - in Betracht käme hier das Facilitation Committee - mit den Aufgaben betraut wird, die innerhalb der IATA die CAWG versieht.

  Daneben sind Wege für eine unmittelbare Kommunikation der Vertragsparteien mit den Reedereien zu erschließen.

4. Verbesserung der Abfertigung des die Landaussengrenzen überschreitenden Personenverkehrs

Die Erprobung der Schengener Kontrollvorgaben für die grenzpolizeilichen Überprüfungen an den Außengrenzen hat gezeigt, daß die Anlegung eines solches Maßstabs zumindest bei stark frequentierten Übergängen drastische Fahrzeugansammlungen mit langen Wartezeiten hervorrufen dürfte. Die unübersichtlichen Verhältnisse, die durch den Massenandrang und den damit einhergehenden Abfertigungsdruck verursacht werden, beeinträchtigen nicht nur den zügigen Grenzübertritt, sondern auch die Qualität der Personenkontrollen. Damit die Außenperipherie der Schengener Staatengemeinschaft nicht zu einem erheblichen Hindernis für den internationalen Reiseverkehr und die Grenzsicherheit wird, sind Möglichkeiten für verbesserte Kontrollverfahren zu erschließen.

Im ersten Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 werden bestimmte Modelle genannt, die sich auf die Kontrollen an den Außengrenzen sinngemäß übertragen lassen.

- Eine Variante, die sich nach den bisherigen Erfahrungen bestens bewährt het, ist die Einrichtung gemeinsamer Abfertigungspositionen bei zusammengelegten Grenzübergangstellen, um die Überprüfungen auf einen Haltepunkt zu beschränken.

Die Vertragsparteien streben an, mit den jeweils benachbarten Drittstaaten Absprachen in diesem Sinne zu treffen.

- Außerdem werden erhebliche Entlastungseffekte dadurch erzielt, daß die eingehenden Kontrollen - wo die räumlichen Gegebenheiten dies gestatten - außerhalb der Fahrspur erfolgen, so daß der Verkehrsfluß der anderen Fahrzeuge beim Grenzübertritt nicht unterbrochen wird.