

542 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP

Bericht

des Ausschusses für innere Angelegenheiten

über die Regierungsvorlage (501 der Beilagen): Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich zu dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der BENELUX-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, dem die Italienische Republik, das Königreich Spanien und die Portugiesische Republik sowie die Griechische Republik jeweils mit den Übereinkommen vom 27. November 1990, vom 25. Juni 1991 und vom 6. November 1992 beigetreten sind samt Schlußakte, Erklärung der Minister und Staatssekretäre sowie Erklärungen der Republik Österreich

1. Hintergrund, Entstehung und Ziel des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 wurde in Art. 8a EWGV (seit Inkrafttreten des EUV am 1. November 1993 Art. 7a EGV) der freie Personenverkehr als eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes verankert. Diese neue Dimension der Personenfreizügigkeit fand Eingang in das von den Schengen-Staaten am 19. Juni 1990 unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ). Ziel dieses Übereinkommens ist es mehr Sicherheit für die Bürger in Europa und zugleich die Voraussetzungen für die vollständige Personenfreizügigkeit nach dem Art. 7a EGV zu schaffen.

In Folge traten Italien am 27. November 1990, Portugal und Spanien am 25. Juni 1991 und Griechenland am 6. November 1992 bei. Während das SDÜ für Spanien und Portugal am 1. März 1994 nach erfolgter Ratifikation durch alle beteiligten Vertragsstaaten in Kraft trat und für diese beiden Staaten gleichzeitig mit den ursprünglichen Vertragsstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg mit 26. März 1995 in Kraft gesetzt wurde, sind die Beitrittsübereinkommen Italiens und Griechenlands noch nicht von allen Vertragsstaaten ratifiziert. Mit Wirkung vom 1. Mai 1996 wurde Dänemark, Finnland und Schweden der Beobachterstatus in der Perspektive des Beitritts zu den Schengener Übereinkommen gewährt. Weiters wurden Island und Norwegen eingeladen, im Hinblick auf den Abschluß eines Kooperationsabkommens als Beobachter an allen Sitzungen teilzunehmen.

2. Exekutivausschußbeschlüsse

Gemäß Art. 131 SDÜ wurde von den Schengener Vertragsstaaten ein Exekutivausschuß eingerichtet, dem die zuständigen Minister angehören und dem die Überwachung der richtigen Anwendung des Übereinkommens und die Erlassung von Durchführungsbestimmungen in Form von Beschlüssen obliegt. Diese Beschlüsse können interne Wirkungen haben oder Außenwirkungen erzeugen.

Während die internen Beschlüsse nur die Vertragspartner betreffen (zB Geschäftsordnung des Exekutivausschusses, Finanzordnung) und für Normaladressaten weder mittelbar noch unmittelbar Rechte und Pflichten entstehen lassen, können sich Beschlüsse mit Außenwirkungen (zB Gemeinsames Hand-

buch, Gemeinsame Konsularische Instruktion) indirekt oder direkt an die Rechtsunterworfenen wenden. Beschlüsse mit unmittelbarer Verbindlichkeit für die Bürger der Vertragsstaaten wurden allerdings bislang noch nicht gefaßt. Schließlich obliegt dem Exekutivausschuß auf Grund der Gemeinsamen Erklärung zu Art. 139 der Schlußakte, die anlässlich der Unterzeichnung des SDÜ am 19. Juni 1990 abgegeben wurde, die Inkraftsetzung des SDÜ, sobald die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen der Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.

3. Der österreichische Beitrittsakt

Am 23. Juli 1993 ersuchte Österreich die Schengen Staaten um Einräumung des Beobachterstatus, der am 27. Juni 1994 durch Beschluß des Exekutivausschusses gewährt wird. Am 21. Juni 1994 faßte die österreichische Bundesregierung den Beschluß, daß Österreich im Anschluß an den Beitritt zur Europäischen Union auch den Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 (SÜ) sowie vom 19. Juni 1990 (SDÜ) beitreten wolle. Der mit 1. Jänner 1995 erfolgte Beitritt zur Europäischen Union eröffnete Österreich gemäß Art. 140 SDÜ die Möglichkeit eines Beitritts zum Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ). In der Schengener Arbeitsgruppe „Verträge und Regelungen“ wurden entsprechende Beitrittsinstrumente (Beitrittsprotokoll zum SÜ und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ) ausgearbeitet. In Fortsetzung der Schengener Praxis wurde dabei auf einen ausdrücklichen Verweis betreffend die Übernahme des Schengener Besitzstandes (acquis) in den Beitrittsinstrumenten verzichtet. Festzuhalten ist, daß der zu übernehmende Schengener acquis das Schengener Übereinkommen (SÜ), das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sowie sämtliche vom Exekutivausschuß seit 1. September 1993 gefaßten Beschlüsse und Erklärungen umfaßt. Auch diese Beschlüsse und Erklärungen werden mittelbar von der parlamentarischen Genehmigung im Sinne des Art. 50 Abs. 1 B-VG umfaßt. Sie werden dem Nationalrat dadurch zur Kenntnis gebracht, daß sie zwecks allfälliger Einsichtnahme in einfacher Ausfertigung in der Parlamentsdirektion aufgelegt werden (§ 23 Abs. 2 GOG-NR). Das Beitrittsübereinkommen zum SDÜ wurde am 28. April 1995 vom Bundesminister für Inneres in Brüssel unterzeichnet.

In der Durchführung zum SDÜ wird zwischen dessen Inkrafttreten und „Inkraftsetzung“ unterschieden. Das Übereinkommen wird gemäß der Gemeinsamen Erklärung zu Art. 139 SDÜ erst in Kraft gesetzt, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden. Die Inkraftsetzung erfolgt durch einen Beschluß des Exekutivausschusses. Zum Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich zum SDÜ wurde von den Vertragsparteien eine korrespondierende Erklärung zu Art. 5 des Beitrittsübereinkommens abgegeben. Daher kann erst nach erfolgter Ratifikation durch die Republik Österreich sowie durch die anderen Vertragsparteien und dem damit verbundenen Inkrafttreten und schließlich nach dem entsprechenden Inkraftsetzungsbeschluß des Exekutivausschusses die Inkraftsetzung erfolgen.

4. Das Schengener Durchführungsübereinkommen – Übernahme und Wirksamwerden

Bei dem Beitrittsübereinkommen handelt es sich um einen Gesetzesergänzenden und gesetzändernden Staatsvertrag, der daher der Genehmigung des Nationalrates gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG bedarf. Er hat nicht politischen Charakter und enthält keine verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Bestimmungen. Da nicht sämtliche Bestimmungen dieses Staatsvertrages der unmittelbaren Anwendung zugänglich sind, ist dieser Staatsvertrag durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang ist allerdings die völkerrechtliche Besonderheit des SDÜ zu beachten, wonach zwischen dem Inkrafttreten und der Inkraftsetzung unterschieden wird (vgl. die Ausführungen zu Punkt 3, Seite 3), weshalb im konkreten Fall von einer Beschlußfassung nach Art. 50 Abs. 2 B-VG abgesehen werden kann, weil derzeit sämtliche begleitende innerstaatliche legislative Maßnahmen getroffen werden, damit diese spätestens gleichzeitig mit dem Beschluß über die Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens in Kraft treten.

Dies setzt daher einige Änderungen des innerstaatlichen Rechts voraus. Eine dieser Änderungen ist bereits durch das Grenzkontrollgesetz, BGBl. Nr. 435/1996, erfolgt. Weitere Änderungen betreffen das Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz, das Asyl-, Fremden-, Gebühren-, Konsulargebühren-, Sicherheitspolizei-, Suchtgift- und Waffengesetz. Neuregelungen sind in bezug auf die internationale polizeiliche Kooperation erforderlich. Diese legislativen und organisatorischen Umsetzungsmaßnahmen werden spätestens gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens in Kraft treten müssen; sie sind alle bereits in Vorbereitung. Sofern gesetzliche Regelungen erst mit dem Tag der Inkraftsetzung des

Beitrittsübereinkommens in Kraft treten sollen, wird dies durch eine besondere Kundmachungsklausel vorgesehen. In diesem Zusammenhang darf auf § 18 Abs. 3 GrekoG, BGBl. Nr. 435/1996, verwiesen werden. Gleiches gilt, sofern sich die Rechtslage in bezug auf andere Staaten ändert, nachdem für diese das SDÜ in Kraft gesetzt wurde.

Eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 1 zweiter Satz B-VG ist nicht erforderlich, da nur Angelegenheiten geregelt werden, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind [Art. 10 Abs. 1 Z 2 (Zollwesen), Z 3 (Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Abschiebung; Ausweisung; Auslieferung sowie Durchlieferung), Z 6 (Strafrechtswesen; Justizpflege), Z 7 (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit; Fremdenpolizei und Meldewesen; Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen; Schießwesen), Z 9 (Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt; Kraftfahrwesen) und Z 12 (Gesundheitswesen) B-VG]. Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß dieses Staatsvertrages ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 2 (äußere Angelegenheiten) B-VG.

Das Beitrittsübereinkommen samt Schlußakte und der Erklärung der Minister und Staatssekretäre wird in deutscher und französischer Sprache im Bundesgesetzblatt kundgemacht; im Anschluß daran werden die anlässlich der Ratifizierung abgegebenen Erklärungen gemäß § 2 Abs. 1 lit. b BGBIG im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Hinsichtlich der ebenfalls authentischen griechischen, italienischen, niederländischen, portugiesischen und spanischen Textfassungen wäre vom Nationalrat anlässlich der Genehmigung der Beitrittsabkommen gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG zu beschließen, daß diese gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG dadurch kundgemacht werden, daß sie im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zur Einsichtnahme aufgelegt werden. Daran anknüpfend wurde mit Rücksicht auf eine sparsame und zweckmäßige Verwaltung gemäß § 23 Abs. 2 GOG-NR von der Vervielfältigung und Verteilung dieser Sprachfassungen Abstand genommen. Die gesamte Regierungsvorlage liegt in der Parlamentsdirektion zur Einsichtnahme auf. Das Schengener Übereinkommen sowie die jeweiligen Beitrittsakte der später beigetretenen Staaten einschließlich aller Schlußakte, Protokolle und Erklärungen werden – da sie als mittelbarer Bestandteil der Beitrittsverträge Rechtswirkungen entfalten – in deutscher und französischer Sprache auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 BGBIG im Bundesgesetz kundgemacht. Die übrigen authentischen Fassungen in griechischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer und spanischer Sprache werden ebenfalls zur öffentlichen Einsichtnahme im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten aufgelegt.

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf den Exekutivausschuß als zwischenstaatliche Einrichtung nach Art. 131 SDÜ ist gemäß Art. 9 Abs. 2 B-VG durch einen Staatsvertrag nach Art. 50 Abs. 1 B-VG zulässig. Die Befugnisse des Exekutivausschusses betreffen Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Art. 9 Abs. 2 B-VG deckt sowohl die Möglichkeit ab, daß die Beschlüsse zwischenstaatlicher Einrichtungen lediglich den Staat als Völkerrechtssubjekt binden, der sodann den Beschluß durch die Ergänzung oder Änderung von Bundesgesetzen oder durch Verwaltungsakte in die innerstaatliche Rechtsordnung zu transformieren hat, als auch die Möglichkeit, daß unmittelbar anwendbares Recht geschaffen wird. Welche der beiden Möglichkeiten auf die Beschlüsse des Exekutivausschusses Anwendung findet, geht aus dem SDÜ nicht explizit und generell hervor, sondern wird der Regelung im Einzelfall überlassen bleiben. Eine unmittelbare Anwendbarkeit solcher Beschlüsse liegt dann vor, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlautes und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung von Normadressen enthalten, deren Erfüllung oder Wirkung nicht vom Erlaß weiterer Vorschriften abhängt. Bei der Prüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Beschlusses ist daher auf Inhalt und Zweck jeder einzelnen Bestimmung abzustellen und zu prüfen, ob sich sein Inhalt für eine unmittelbare Anwendbarkeit eignet. Die Prüfung der seit 1. September 1993 gefaßten Beschlüsse hat jedenfalls ergeben, daß der Exekutivausschuß bislang keine unmittelbar anwendbaren Rechtsnormen geschaffen hat.

Beschlüsse des Exekutivausschusses mit unmittelbarer Wirkung für Personen in Österreich werden auf Grund der Bestimmung des § 2 Abs. 1 lit. c BGBIG, BGBl. Nr. 200/1985, im Bundesgesetz kundgemacht, wenn sie sich ihrem Inhalt nach nicht ausschließlich an Verwaltungsbehörden richten. Beschlüsse, die sich ausschließlich an Verwaltungsbehörden richten, sind von der Kundmachung ausgenommen und von den betreffenden Organen unmittelbar anzuwenden.

Neben den bereits dargestellten Rechtsänderungen sind zur Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens allerdings noch technische und organisatorische Vorkehrungen zu treffen. Dies betrifft insbesondere den Aufbau des Grenzdienstes, die technische Ausstattung der Grenzkontrollstellen, die Umstel-

lung der Organisation auf den großen Flughäfen und die Schaffung einer umfassenden EDV-Infrastruktur, um am Schengener Informationssystem (SIS) teilnehmen zu können.

Mit Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens durch Beschluß des Exekutivausschusses wird jede Personengrenzkontrolle zwischen Österreich und jenen Vertragsstaaten entfallen, für die das SDÜ ebenfalls in Kraft gesetzt wurde. Sofern die Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens zum SDÜ nicht gleichzeitig mit dem Tag des Inkrafttretens der beiden Beitrittsinstrumente erfolgt, kommen bis zur Inkraftsetzung die Bestimmungen des SÜ sowie die Bestimmungen über den Exekutivausschuß (Titel VII) des SDÜ zur Anwendung.

5. Grenzdienst

Entsprechend den in den Verträgen vorgesehenen Verpflichtungen ist seit der Unterzeichnung der Beitrittsinstrumente mit den Vorbereitungen für eine Umorganisation der künftigen Außengrenzkontrolle in folgende Richtung begonnen worden:

Im Bereich der Grenze zu Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien wird künftig die Grenzkontrolle bei allen Zollämtern I. Klasse, allen Zugübergangsstellen sowie an den Zollämtern II. Klasse und Zollposten Fratres, Mitterretzbach, Oberthürnau, Schrattenberg, Eberau, Rattersdorf, Langegg, Loibltunnel, Seebergsattel und Wurzenpaß sowie allen Flughäfen, Flugplätzen und Flugfeldern – sofern im Bereich von Bundespolizeidirektionen nicht deren Zuständigkeit gegeben ist – vom Grenzdienst der Bundesgendarmerie durchgeführt. Die Durchführung der Grenzkontrolle ist an allen sonstigen Straßen- und Wegübergangsstellen obliegt grundsätzlich Zollorganen.

Die Grenzkontrolle an allen Straßen-, Weg- und Eisenbahnübergangsstellen und die Grenzüberwachung zu Deutschland in den Bundesländern Oberösterreich und Salzburg obliegt ab 1. April 1997, zu Italien und Deutschland im Bundesland Tirol ab 1. Juli 1997 – sofern im Bereich von Bundespolizeidirektionen nicht deren Zuständigkeit gegeben ist – bis zur Inkraftsetzung des SDÜ dem Grenzdienst der Bundesgendarmerie. Die Grenzkontrolle zur Schweiz und Liechtenstein sowie an der Grenze zu Deutschland in Vorarlberg und an der Grenze zu Italien in Kärnten (bis zur Inkraftsetzung des SDÜ) wird weiterhin von Zollorganen durchgeführt.

Die Überwachung der Grünen und Blauen Grenze im Bereich der künftigen Außengrenze im Osten erfolgt grundsätzlich in Form eigenständiger Dienststellen durch den Grenzdienst der Bundesgendarmerie. Im Bereich des Bundeslandes Vorarlberg wird die Überwachung der Grünen Grenze zu Deutschland bis zum Inkraftsetzen des SDÜ und zur Schweiz und zu Liechtenstein grundsätzlich von der Zollwache durchgeführt.

Derzeit werden vom Grenzdienst der Bundesgendarmerie und der Zollwache insgesamt 4 826 Bedienstete eingesetzt, wobei der Grenzdienst der Bundesgendarmerie 1 855 und die Zollwache 2 971 Bedienstete aufweist und der Zollwache neben der Durchführung grenzkontrollpolizeilicher Aufgabenstellungen auch die Mitwirkung an ressortspezifischen Agenden des Bundesministeriums für Finanzen obliegt. Zu diesen Zahlen sind noch die Kräfte des Bundesheeres im Assistenzeinsatz von derzeit ca. 1 550 dazuzuzählen. Im Rahmen des Grenzdienstes der Bundesgendarmerie wurde mit einer Verlagerung von Planstellen in östliche Bundesländer begonnen, die unter Berücksichtigung der Aufrechterhaltung grenzpolizeilicher Aufgabenstellungen im Westen bis zu deren Entfall sowie der Schaffung polizeilicher Ausgleichsmaßnahmen gemäß Art. 39 Abs. 4 des SDÜ fortgesetzt werden.

Im Endausbau sind für den Grenzdienst der Bundesgendarmerie 3 000 und für die Zollwache 2 300 Bedienstete erforderlich. Auf Grund der zwischen dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Inneres einvernehmlich festgelegten Vorgangsweise ist die Realisierung unter Berücksichtigung der Aufgabenverteilung zwischen Bundesgendarmerie und Zollwache wie folgt geplant:

- Überstellung von 100 Zollwacheoptanten mit 1. Februar 1997 im Osten
- Überstellung von 35 Zollwacheoptanten mit 1. März 1997 im Osten
- Überstellung von 220 Zollwachebeamten mit 1. April 1997 in Salzburg und Oberösterreich
- Überstellung von 200 Zollwachebeamten mit 1. Juli 1997 in Tirol, wobei die Anpassungsausbildung bereits mit 1. April 1997 beginnt
- Überstellung von 116 Zollwachebeamten bzw. Übertragung freier Planstellen bis Mitte 1998.

Die dem Grenzdienst der Bundesgendarmerie fehlende Personalzahl wird in den Jahren 1998 und 1999 zusätzlich zugeführt.

Auf Grund Art. 39 Abs. 4 des SDÜ ist Österreich voraussichtlich ab Herbst 1997 zur Durchführung entsprechender polizeilicher Ausgleichsmaßnahmen zu benachbarten Vertragsstaaten des SDÜ

(Deutschland und Italien) verpflichtet. Diese sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgabenstellungen wie zum Beispiel im Bereich der Verhinderung bzw. Aufdeckung von Verschiebungen gestohlener Kraftfahrzeuge, der organisierten Schleppung Illegaler aber auch in sonstigen hochqualifizierten Fahndungsmaßnahmen kriminalpolizeilicher Art erfordern eine vollständige Integrierung in die österreichische Sicherheitsexekutive, sodaß diese Aufgaben – wie zwischen dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Inneres einvernehmlich festgelegt wurde – ausschließlich von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes durchgeführt werden.

In den westlichen Bundesländern werden die überstellten Zollwachebeamten von der Bundesgendarmerie zur Verwendung für den allgemeinen Gendarmeriedienst ausgebildet, wobei die Ausbildung selbst aus praktischen und theoretischen Anteilen besteht. Versetzungen – im Sinne des BDG – von Zollwachebediensteten gegen deren Willen an die künftige Außengrenze sind im Zuge dieser Überstellungen nicht vorgesehen. In den östlichen Bundesländern werden die Optanten der Zollwache im Rahmen eines sechs- bzw. neunwöchigen Lehrganges und zusätzlich erforderlicher spezieller Weiterbildungsmaßnahmen zur ausschließlichen Verwendung im Grenzdienst der Bundesgendarmerie ausgebildet.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für den Beitritt zu den Schengener Verträgen belaufen sich bis zum Jahr 2000 auf ca. 46 Millionen Schilling, die sich aus dem jährlich von Österreich zu leistenden Budgetbeitrag zum Haushalt des Schengener Generalsekretariates sowie dem jährlich anfallenden Anteil an den Betriebskosten für die technische Unterstützungseinheit des Schengener Informationssystems C-SIS zusammensetzen. Weiters fallen bis zum Jahr 2000 variable Kosten in der Höhe von ca. 590 Millionen Schilling im Bereich der EDV an.

Die Kosten für den Aufbau des Grenzdienstes der Bundesgendarmerie werden mit ca. 1 535 Millionen Schilling für den Sachaufwand sowie zusätzlichen ca. 562 Millionen Schilling für den Personalaufwand veranschlagt.

Der Ausschuß für innere Angelegenheiten hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 4. Dezember 1996 in Verhandlung genommen.

An der an die Ausführungen des Berichterstatters anschließenden Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Dr. Helene Partik-Pablé, Hans Helmut Moser, Paul Kiss, Rudolf Anschöber, Herbert Scheibner und Franz Lafer sowie der Bundesminister für Inneres Dr. Caspar Einem.

Bei der Abstimmung wurde mit Stimmenmehrheit beschlossen, dem Nationalrat die Genehmigung des Abschlusses dieses Staatsvertrages zu empfehlen.

Im vorliegenden Fall hält der Ausschuß für innere Angelegenheiten die Erlassung eines besonderen Bundesgesetzes gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG zur Erfüllung des Staatsvertrages für entbehrlich.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuß für innere Angelegenheiten somit den Antrag, der Nationalrat wolle beschließen:

1. Der Abschluß des Staatsvertrages: Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich zu dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der BENELUX-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, dem die Italienische Republik, das Königreich Spanien und die Portugiesische Republik sowie die Griechische Republik jeweils mit den Übereinkommen vom 27. November 1990, vom 25. Juni 1991 und vom 6. November 1992 beigetreten sind samt Schlußakte, Erklärung der Minister und Staatssekretäre sowie Erklärungen der Republik Österreich (501 der Beilagen) wird genehmigt.

2. Gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG hat die Kundmachung der Abkommen einschließlich aller dazu ergangenen Schlußakten, Protokolle und Erklärungen in deren gleichermaßen authentischen Fassungen in griechischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer und spanischer Sprache dadurch zu erfolgen, daß sie zur Einsichtnahme im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten aufliegen.

Wien, 1996 12 04

Günter Kiermaier

Berichterstatter

Robert Elmecker

Obmann

Abweichende persönliche Stellungnahme des Abgeordneten Rudi Anschober

(gemäß § 42 Abs. 5 GOG)

zum Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage betreffend das Protokoll über den Beitritt der Regierung der Republik Österreich zum Übereinkommen von Schengen (496 der Beilagen) sowie die Regierungsvorlage betreffend das Übereinkommen über den Beitritt der Regierung der Republik Österreich zum Schengener Durchführungsübereinkommen (501 der Beilagen)

Zur Vorgangsweise:

Vorweg wird bemängelt, daß es kaum eine Information über Sinn und Zweck sowie Auswirkungen des Schengener Vertragswerkes für die Öffentlichkeit gibt. Dies ist um so bedauerlicher, als an den Exekutivausschuß gemäß Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) auch gesetzgebende Kompetenzen übertragen werden, das heißt, der Exekutivausschuß kann Beschlüsse fassen, die für die in Österreich lebenden BürgerInnen unmittelbar wirksam sind. Es ist verwunderlich, daß Parteien wie zB die ÖVP diese Kompetenzeinschränkungen des Bundes und der Länder kritiklos in Kauf nehmen. Die Grünen hätten sich gewünscht, daß Stellungnahmen von den Ländern, den öffentlichen Körperschaften und anderen betroffenen Organisationen zu diesem Vertragswerk eingeholt werden, bevor die beiden Übereinkommen im Innenausschuß behandelt werden.

1. Mit dem Beitritt zum Schengener Vertragswerk fördert Österreich eine Politik des Europa zweier Geschwindigkeiten:

Einerseits gibt es EU-Staaten, in denen das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kraft gesetzt wurde (Deutschland, Frankreich, BENELUX-Länder, Spanien und Portugal). Zwischen diesen Staaten sollten die Binnengrenzen eigentlich abgeschafft sein. (Tatsächlich hat jedoch Frankreich bezüglich seiner Grenze zu den Niederlanden unter Hinweis auf den Drogentourismus von der Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Gebrauch gemacht, wobei Grenzkontrollen wieder eingeführt werden können, wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit dies erfordern; dh. nicht einmal innerhalb von den „Schengener Staaten“ funktioniert der freie Binnengrenzverkehr.) Andererseits gibt es die Länder, die auch dem Schengener Übereinkommen beigetreten sind, wie zB Italien und Griechenland, für die es aber noch nicht in Kraft gesetzt wurde, und die Länder, wie Dänemark, Großbritannien, Irland, aber auch Schweden und Finnland, die zum Schengener Durchführungsübereinkommen überhaupt noch nicht beigetreten sind. Damit werden einzelne EU-Länder unterschiedlich behandelt, was eindeutig den Grundprinzipien des EU-Vertrages (siehe Antidiskriminierungsbestimmungen des Art. 6 EGV) widerspricht.

Gerade das Beispiel Italien und Griechenland zeigt, daß im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens einige wenige Länder bestimmen, wie weit andere Länder bzw. deren Politik akzeptiert wird oder nicht, denn das SDÜ kann erst in Kraft treten, wenn alle Mitgliedländer des Exekutivausschusses damit einverstanden sind. Das Geplänkel auf innenministerieller Ebene zwischen Deutschland und Österreich in den letzten Monaten bezüglich des Inkrafttretens des SDÜ im Jahre 1997 bestätigte diese Problematik auf anschauliche Weise. Inzwischen hat man sich offensichtlich auf eine „schengeneinheitliche“ Argumentation geeinigt, die lautet: Das Schengener Vertragswerk kann für Österreich 1997 noch nicht in Kraft gesetzt werden, da die technischen Voraussetzungen in der Schengener

Datenzentrale noch nicht gegeben sind. Der tatsächliche Hintergrund ist einfach: Bayern will so knapp vor den Wahlen nicht 2 000 Grenzbeamte abbauen.

2. Mangelnde politische Kontrolle:

Das SDÜ unterliegt weder der Kontrolle des Europäischen Parlaments noch der Kontrolle des EuGH. Es gibt auch keine Möglichkeit der Einflußnahme des österreichischen Parlaments, insbesondere im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Exekutivausschusses, wie sie im Rahmen der EU im „EU-Unterausschuß“ möglich ist. Dabei ist zu bedenken, daß vom Exekutivausschuß Beschlüsse mit unmittelbarer Wirkung für die österreichischen StaatsbürgerInnen getroffen werden können. Der Exekutivausschuß erlangt somit (die Regierung stützt sich auf Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 1 B-VG) gesetzgebende Bedeutung. Der Beitritt zum SDÜ bedeutet daher auch eine Kompetenzabgabe der gesetzgebenden Körperschaften Österreichs an den Exekutivausschuß (Österreich ist darin durch den Innenminister vertreten). Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik dieser Konstruktion ist diese Regelung auch aus demokratiepolitischen Überlegungen unakzeptabel, zumal überhaupt keine Kontroll- und Einflußmöglichkeiten des österreichischen Nationalrates festgelegt sind.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß derzeit nicht einmal einfachste Informationsrechte für Abgeordnete des Innenausschusses geregelt sind. Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens am 28. April 1995 ist Österreich berechtigt, an allen Entscheidungen der Schengener Organe mitzuwirken. Bis heute wurden weder die Mitglieder des Nationalrates noch die Mitglieder des Innenausschusses von allfälligen Beschlüssen der Schengener Organe informiert. Auch die jährlich erstellten Jahresberichte erhalten die Grünen nur über andere „Schengener Staaten“.

3. Zur EU-Konformität:

Laut Begriffsbestimmungen (Art. 1) sind Drittstaaten alle jene Staaten, in denen das SDÜ noch nicht in Kraft gesetzt wurde (also auch Italien und Griechenland). Dies bedeutet, daß Österreich zu Italien eine Außengrenze erhält und diese Grenze auch wie die Grenze zu Tschechien oder Ungarn streng zu kontrollieren ist. Dabei stellt sich die Frage, wie eine derartige Politik mit den Bestrebungen der Förderung von Europaregionen zB Tirol/Trentino (gemeinsame Landtagssitzungen, gemeinsame Vertretung in Brüssel, . . .) in Einklang zu bringen ist. Wenn andererseits Österreich zu Italien keine strenge Grenzkontrolle durchführt, ist damit zu rechnen, daß Deutschland wegen mangelhafter Grenzkontrollen die Inkraftsetzung des SDÜ für Österreich verhindert.

Nahezu drei Viertel von Österreichs Grenzen werden im Sinne des SDÜ Außengrenzen sein. Die Grünen halten es daher nicht für sinnvoll, einem Vertragswerk beizutreten, nur damit die Binnengrenzkontrolle zu Deutschland wegfällt, wenn andererseits damit strengere Grenzkontrollen und erschwerte Bedingungen für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr insbesondere zu unseren östlichen Nachbarländern verknüpft sind. Mit dem SDÜ wird nicht nur die Zweiklassengesellschaft an den Grenzübertrittsstellen sichtbar gemacht, es ist aber auch zu befürchten, daß der seit dem Fall des „Eisernen Vorhanges“ mühsam erarbeitete Wirtschaftsaufschwung, insbesondere in den Grenzregionen unserer südlichen und östlichen Bundesländer, wieder zunichte gemacht wird. Eine kurze Probe vergangene Ostern an der slowenisch-kärntnerischen Grenze beweist, daß bei einer derartigen Politik zB die slowenischen Wirtschaftstreibenden eben auf Italien ausweichen werden.

Das SDÜ beinhaltet auch eine Vereinheitlichung der Visapolitik. Die Vertragsstaaten des SDÜ haben eine verbindliche Liste von 127 visapflichtigen Drittstaaten angenommen. Die EU hat mit 25. September 1995 eine Verordnung des Rates zur Bestimmung der visapflichtigen Drittländer beschlossen; die gemeinsame Liste beträgt 98 Staaten, die Visapflicht für drei weitere Staaten wurde nicht von allen Mitgliedstaaten anerkannt. Dieses Beispiel zeigt ein weiteres Mal, daß die immer wieder geschworene Notwendigkeit des Beitritts zum Schengener Vertragswerk nicht gegeben ist, sondern vielmehr nur neue Probleme schafft.

Ein wesentlicher Teil der Kosten im Rahmen des Beitritts zum SDÜ, die für Österreich entstehen, betrifft den Aufbau des Schengener Informationssystems (SIS). Dabei ist zu bedenken, daß es daneben einen Entwurf für einen Rechtsakt des Rates zur Fertigstellung des Übereinkommens über das Europäische Informationssystem (EIS) aus dem Jahre 1995 gibt, wobei der Zweck des EIS nahezu wortwörtlich den Zielsetzungen des SIS entspricht. Darüber hinaus ist auch im Europolübereinkommen ein Informationssystem vorgesehen, mit dem im wesentlichen dieselben Ziele verfolgt werden sollen. Angesichts dieser Tatsache muß der Kosteneinsatz für das SIS bezweifelt werden. Zu erwähnen ist weiters, daß von der EU zwar eine Datenschutzrichtlinie erlassen wurde, ein Beschwerderecht im Zusammenhang mit dem Schengener Übereinkommen wegen Verletzung der EU-Datenschutzrichtlinie jedoch nicht

besteht. Das heißt, daß zwar die rechtswidrige Verarbeitung von Daten im Rahmen des SIS in Österreich auf Grund der bestehenden Datenschutzbestimmungen bekämpft werden kann, ein wirkungsvoller Schutz im Falle rechtswidriger Verwendung von Daten in anderen Schengener Staaten besteht aber mangels eines übergeordneten Gerichtshofes wie zB dem EuGH nicht.

4. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Der Beitritt zum SDÜ bewirkt bis zum Jahr 2000 Ausgaben von ca. 2,7 Milliarden Schilling. Angesichts der Einsparungen auf sozialer, bildungspolitischer, kultureller, anderer Ebene stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, Kosten in dieser Höhe auszugeben, nur um Österreich gegenüber seinen Nachbarländern abzuschotten.

Dies ist einerseits deshalb problematisch, da damit zu rechnen ist, daß in ca. zehn Jahren auch unsere östlichen Nachbarländer der EU beigetreten sein werden und sodann eine Abschottungspolitik wegalten muß. Andererseits gibt es Bestrebungen innerhalb der EU, die im Vertrag verankerte Beseitigung der Binnengrenzen so rasch als möglich umzusetzen, womit die Bestimmungen des SDÜ hinfällig wären, wie es derzeit bereits zum Teil der Fall ist (zB die Bestimmungen betreffend Feuerwaffen und Munition, Art. 77 bis 91). Durch das Schengener Vertragswerk ist außerdem zu befürchten, daß sich die Mitgliedstaaten des SDÜ wie die BENELUX-Länder, Frankreich, Spanien, Portugal und Deutschland um eine Umsetzung des freien Binnengrenzverkehrs nicht mehr bemühen, da sie dies ja innerhalb des SDÜ verwirklicht haben.

Rudi Anschober