

Bericht über die Durchführung der Paßunion (3. Juli 1975)

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1975, n° Sonderbeilage 7/1975. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/bericht_uber_die_durchfuhrung_der_paßunion_3_juli_1975-de-ad88dd3f-3ae3-4d50-9a9c-bf99493b3e70.html

Publication date: 22/10/2012

Bericht der Kommission über die Durchführung von Punkt 10 des Schlußkommunikés des europäischen Gipfeltreffens in Paris am 9. und 10. Dezember 1974

Paßunion

1. Gliederung des Berichts

Der vorliegende Bericht behandelt und entwickelt nacheinander drei Themen, die im wesentlichen die Durchführung von Punkt 10 bedingen dürften.

Diese Themen werden nachstehend unter den folgenden Überschriften behandelt:

- Bedeutung der Paßunion;
- hauptsächliche Fragen, die die Schaffung der Paßunion aufwirft und die von der Arbeitsgruppe zu prüfen sind;
- Einsetzung der Arbeitsgruppe.

2. Bedeutung der Paßunion

2.1. Einführung

Die Paßunion ist ein neuer Begriff. Bisher gibt es nichts Derartiges unter dieser Bezeichnung. Die einzigen bekannten Ansätze einer Union betreffend die Kontrolle von Personen im Reiseverkehr zwischen mehreren Ländern sind „Zonen für den freien Personenverkehr“, bei denen auf die Identitätskontrolle im Reiseverkehr an den Binnengrenzen verzichtet und die Kontrolle statt dessen an die Außengrenzen verlegt wird⁽¹⁾. Auch den Lehrmeinungen ist der Begriff der Paßunion unbekannt.

Allerdings erweckt der Ausdruck Paßunion bestimmte Assoziationen mit der Zollunion. Analog zur Zollunion müßte also in diesem Fall für den Personenverkehr etwas Ähnliches erreicht werden wie im Warenverkehr bei einer Zollunion, nämlich freier Verkehr innerhalb der Union zusammen mit einer Verlegung der Kontrollen an die Außengrenzen der Union und ihr Auftreten gegenüber Drittländern als Einheit in Form eines gemeinsamen Vorgehens ihnen gegenüber (gemeinsame Außenpolitik).

Wenn auch der Ausdruck Paßunion unüblich ist, so ist doch der Ausdruck Paß jedermann vertraut. Der Paß ist das Dokument, das eine, nationale Verwaltungsbehörde den eigenen Staatsangehörigen zur Legitimation gegenüber ausländischen Behörden ausstellt. Durch den Paß wird eine Bindung zwischen einem Subjekt des Völkerrechts und einer natürlichen Person dokumentiert. Einerseits wird diese Bindung von dem ausstellenden Staat gegenüber allen anderen Subjekten des Völkerrechts bestätigt, andererseits kann der Paßinhaber dank dieser Bindung gegenüber dem Staat, in dessen Hoheitsgebiet er sich begibt, Anspruch auf die zwischen diesem und seinem eigenen Staat vereinbarte Behandlung erheben.

Die obigen Hinweise reichen zur Definition dessen, was die im Pariser Kommuniké angestrebte Paßunion eigentlich ist, noch nicht aus. Um zu einer brauchbaren Definition zu gelangen, muß analysiert werden, welche Elemente die Verfasser als Bestandteile der Paßunion angesehen haben. Als sie die Schaffung der Paßunion ins Auge faßten, hatten die Regierungschefs jedenfalls an drei Maßnahmen gedacht: im Vorgriff Einführung eines einheitlichen Passes, Harmonisierung der Ausländergesetze sowie Abschaffung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft. Die Bedeutung der Paßunion kann somit anhand der Tragweite dieser drei Maßnahmen und ihrer Interdependenz geklärt werden.

2.2. Einheitlicher Paß

Wenn man die Bedeutung des einheitlichen Passes in einer Paßunion klären will, muß man zunächst die Frage stellen, welche Natur, welche Verwendungsmöglichkeiten und welchen Nutzen ein solcher Paß haben könnte.

2. 2.1. Der einheitliche Paß als erste Etappe auf dem Wege zu einer Paßunion wird ein Dokument sein das jeder Mitgliedstaat seinen Staatsangehörigen ausstellt. Vorläufig wäre es wohl kaum denkbar, daß die Mitgliedstaaten die Kompetenz zur Ausstellung der Pässe der Gemeinschaft übertragen und daß diese Kompetenz auch von der Völkergemeinschaft anerkannt wird⁽²⁾. Folglich ist der einheitliche Paß anfangs zwangsläufig ein nationaler Paß, für den die Mitgliedstaaten eine einheitliche äußere Gestaltung vereinbart haben, die neben der nationalen Bindung auch eine bestimmte Bindung zur Gemeinschaft erkennen läßt.

2.2.2. Was die Verwendung des einheitlichen Passes betrifft, so kann er kein Dokument sein, das nur dem freien Reiseverkehr von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft dienen soll. Die Verfasser des Pariser Kommuniqués haben durch die Wahl ihrer Worte klargemacht, daß sie eine besondere Art von Ausweispapier im Auge hatten, nämlich den Ausweis, der seiner Natur nach im Ausland benutzt wird, auch wenn er nebenher im innerstaatlichen Rahmen verwendet werden kann. Durch Vereinheitlichung der Pässe soll also gemeinsam ein neues Dokument geschaffen werden, das auch in den Beziehungen zu allen Drittländern verwendet werden soll. Im übrigen ist nicht recht einzusehen, wozu ein einheitlicher Paß gut sein soll, wenn er nur bei Reisen innerhalb der Gemeinschaft als Ausweispapier verwendet werden könnte und also zusätzlich zu dem Personalausweis eingeführt würde, den die Staatsangehörigen von fünf der neun Mitgliedstaaten⁽³⁾ besitzen und der gegenwärtig für solche Reisen ausreicht.

Wenn eines der wesentlichen Merkmale von Pässen ihre Verwendbarkeit in allen ausländischen Staaten ist, so würde das gleiche für die einheitlichen Pässe gelten. Wäre es in diesem Fall jedoch denkbar, daß die gleichen Behörden den gleichen Personen zwei unterschiedlich gestaltete nationale Pässe ausstellen? Offensichtlich müßte daher der einheitliche Paß sofort oder auf längere Sicht an die Stelle der verschiedenen Pässe treten, welche die Mitgliedstaaten gegenwärtig ihren Staatsangehörigen ausstellen, und wie diese nicht nur innerhalb der Gemeinschaft, sondern auch gegenüber Drittländern benutzbar sein. Mit anderen Worten würde der einheitliche Paß in denjenigen Drittländern verwendet, die die Vorlage des Reisepasses fordern, während er in den übrigen Drittländern und in der Gemeinschaft von allen Staatsangehörigen derjenigen Mitgliedstaaten benutzt würde, die keinen Personalausweis kennen, sowie von den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die einen Personalausweis kennen, wenn die betreffenden Personen keinen solchen besitzen oder lieber einen Reisepaß verwenden.

2.2.3. Nachdem festgestellt worden ist, daß der einheitlich gestaltete Paß anstelle der gegenwärtig von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe verwendet werden müßte, bleibt noch die Frage offen, welche Bedeutung diese Ersetzung hätte.

Zwar ändert die Schaffung eines einheitlich gestalteten Passes nichts an den Abkommen, die jeder Mitgliedstaat zugunsten seiner Staatsangehörigen mit Drittländern geschlossen hat, so daß sich an einer unterschiedlichen Behandlung seitens dieser Länder je nach der Zugehörigkeit zu einzelnen Mitgliedstaaten nichts ändern würde. Die Schaffung eines einheitlichen Passes hätte aber gleichwohl eine psychologische Wirkung insofern, als bei den Bürgern der neun Mitgliedstaaten, das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft gestärkt würde. Um jedoch diese Wirkung richtig zu würdigen, muß man berücksichtigen, daß erstens die Staatsangehörigen von fünf Mitgliedstaaten für die Einreise in verschiedene Drittländer allein den Personalausweis benötigen, und zweitens, daß die Ersetzung eines Dokuments durch ein anderes (in diesem Fall die Ersetzung der einzelstaatlichen Pässe durch den einheitlichen Paß) einen positiveren und dauerhafteren Widerhall finden wird, wenn sie mit einer materiellen Veränderung einhergeht, d.h. wenn sich die durch den einheitlichen Paß bescheinigte Bindung zur Gemeinschaft konkret auf die Behandlung des Paßinhabers durch Drittländer auswirkt.

Diese Überlegungen führen dazu, daß man nicht nur die psychologische Wirkung des einheitlichen Passes als Rechtfertigungsgrund anführt, sondern in Betracht zieht, daß die Rechtfertigung auch in dem Willen der neun Mitgliedstaaten liegen könnte, die Eigenpersönlichkeit der Gemeinschaft gegenüber Drittländern zu betonen und auf lange Sicht die Gleichbehandlung von Angehörigen der Gemeinschaft durch jedes einzelne

Drittland zu erreichen. Ebenso wie die Gleichbehandlung von Angehörigen der Gemeinschaft in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge durch einen geregelten Prozeß gewährleistet wurde, würde auf dem Wege über die Paßunion stufenweise die Gleichbehandlung der Gemeinschaftsangehörigen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit bei Reisen in Drittländer erreicht. Man würde sich nämlich in einer ärgerlichen Situation befinden, solange zwei Angehörige von zwei verschiedenen Mitgliedstaaten, die beide den einheitlichen Paß besitzen, wegen ihrer Staatsangehörigkeit von ein- und demselben Drittland untereinander diskriminiert würden, weil das betreffende Land beispielsweise bei dem einen, einen Sichtvermerk fordert, bei dem anderen jedoch nicht, oder weil es in diskriminierender Weise nur einem der beiden die Aufnahme einer Berufstätigkeit gestattet.

Bei dieser Betrachtungsweise würde der einheitliche Paß mit der traditionellen Bedeutung der Pässe ausgestattet, die über die Bestätigung einer Bindung zu einem völkerrechtlichen Subjekt hinaus allen Inhabern des gleichen Passes Gleichbehandlung durch alle anderen internationalen Gebilde gewährleisten, die diese Rechtsperson anerkennen.

Über die Schaffung eines einheitlich gestalteten Passes hinaus hätte dann die Paßunion den Zweck, diesem Dokument seinen üblichen Wert zu verleihen, was Verhandlungen mit den einzelnen Drittländern über die Gleichbehandlung sämtlicher Angehörigen der Gemeinschaft einschließen würde.

Falls man sich zu dieser Betrachtungsweise entschließen sollte, müßte der einheitliche Paß auch als Grundlage für Rechte angesehen werden, über die zu verhandeln wäre, damit für sämtliche Angehörigen der Mitgliedstaaten in den Drittländern Gleichbehandlung erreicht wird, und als Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten, solche Verhandlungen zu führen.

2.3. Beseitigung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft

Zu der äußeren Komponente der Paßunion, nämlich Schaffung eines einheitlichen Passes und etwaige Ausdehnung dieser Maßnahme mit dem Ziel, Gleichbehandlung aller Gemeinschaftsangehörigen durch die Drittländer zu erreichen, kommt eine interne Komponente hinzu, die, wie wir noch sehen werden, in der Beseitigung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft besteht. Die konkrete Tragweite einer solchen Abschaffung kann mit Hilfe einer sukzessiven eliminierenden Analyse schrittweise entwickelt werden.

2.3.1. Die Beseitigung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft kann nicht Fortfall jeglicher Ausweiskontrolle auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft bedeuten. Alle Staaten verlangen von Ausländern entweder die Vorlage eines Passes oder aber eines Personalausweises, und wenn sie für ihre eigenen Staatsangehörigen keine Personalausweise vorschreiben, so kontrollieren sie die Identität mit anderen Mitteln. Es ist daher nicht anzunehmen, daß die Verfasser des Pariser Kommuniqués die allgemeine Abschaffung der Kontrolle von Auslandspässen im Auge gehabt haben. Folglich haben sie ganz offensichtlich an die Kontrolle der Grenze bei der Einreise oder Ausreise von Ausländern gedacht.

Die Staaten behalten sich das Recht der Paßkontrolle nicht nur gegenüber Ausländern, sondern auch gegenüber den eigenen Staatsangehörigen vor, bei denen die Ausweiskontrolle gerade an der Grenze bei der Ausreise oder auch bei der Wiedereinreise erfolgt.

Somit kann eine erste Feststellung getroffen werden, daß nämlich die Abschaffung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft die Beseitigung dieser Kontrolle an den Binnengrenzen der Gemeinschaft bedeutet.

2.3.2. Die Beseitigung der Paßkontrolle kann auch nicht Beseitigung der Kontrolle allein von Pässen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft bedeuten. Logischerweise muß sie auch die von den Mitgliedstaaten ersatzweise anerkannten Papiere wie Personalausweise umfassen.

Von Interesse ist die Beseitigung der Paßkontrolle nämlich nur dann, wenn sie Abschaffung der Kontrolle aller in den internationalen Beziehungen als gültiger Ausweis anerkannten Dokumente bedeutet.

2.3.3. Im übrigen kann die Beseitigung der Identitätskontrolle an den Binnengrenzen nicht selektiv gehandhabt werden und allein Angehörige der Mitgliedstaaten betreffen, um nur ihnen ungehindertes Reisen innerhalb der Gemeinschaft zu gestatten. Es ist nämlich unmöglich, Angehörige eines anderen Mitgliedstaats von Drittlandsangehörigen zu unterscheiden. Will man also die Paßkontrolle zugunsten der ersten Gruppe abschaffen, so muß man auch bereit sein, die zweite Gruppe ebenfalls davon profitieren zu lassen.

2.3.4. Schließlich darf die Beseitigung der Paßkontrolle an den Binnengrenzen nicht nur die Personalausweise betreffen, so daß andere auf der Identität beruhende Papiere wie Einreise- oder Ausreisesichtvermerke, Aufenthaltsgenehmigungen, Arbeitserlaubnisse weiter kontrolliert würden. An der Kontrolle dieser Papiere festhalten, hieße die Abschaffung der Ausweiskontrolle ihres Sinns und Interesses berauben.

2.3.5. Bedenkt man sämtliche mit der Abschaffung der Paßkontrolle innerhalb der Gemeinschaft verbundenen Aspekte, so wird man abschließend feststellen, daß dies seitens der einzelnen Mitgliedstaaten die grundsätzliche Abschaffung jeglicher Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit an den Binnengrenzen der Gemeinschaft sowohl bei der Einreise dieser Personen in das Staatsgebiet als auch bei ihrer Ausreise einschließen würde. Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß der freie Grenzübertritt innerhalb der Gemeinschaft im Reiseverkehr nicht allein durch die Paßunion erreicht werden kann. Vielmehr muß auch dafür Sorge getragen werden, daß die von den Personen mitgeführten Gegenstände oder Devisen oder von ihnen benutzten Kraftfahrzeuge nicht kontrolliert werden.

Im übrigen eröffnet die Abschaffung der Kontrolle von Personen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft genauso wie der einheitliche Paß bestimmte Perspektiven. So wie der einheitliche Paß zu Verhandlungen über die Gleichbehandlung der Angehörigen der Mitgliedstaaten durch Drittländer führen könnte, so könnte auch die Abschaffung der Kontrollen durch Verlegung an die Außengrenzen eine Entwicklung in Richtung auf die Gleichbehandlung von Angehörigen dritter Länder durch die Mitgliedstaaten im Zuge eines Prozesses einleiten, wie er durch das Benelux-Abkommen vom 11. April 1960 über die Verlegung der Personenkontrolle an die Außengrenzen illustriert wird⁽⁴⁾. Eine solche Entwicklung in Betracht zu ziehen, die letzten Endes dazu führen würde, daß die Angehörigen eines bestimmten Drittlandes, die Inhaber des gleichen Passes sind, von den neun Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht mehr unterschiedlich behandelt werden können, würde dem Gedanken einer Paßunion entsprechen, die mehr wäre als eine bloße Zone des freien Personenverkehrs.

2.4. Harmonisierung des Ausländerrechts

Der einheitliche Paß und die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen sind Ziele, hinter denen sich noch ehrgeizigere abzeichnen. Die Harmonisierung des Ausländerrechts kann hingegen ebensowenig wie jede andere Harmonisierung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften Selbstzweck sein. Sie wäre in diesem Fall eher eine Folge der Abschaffung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen. Durch diese Abschaffung wird nämlich die Kontrolle bis zu einem gewissen Grade an die Außengrenzen verlegt, was eine Harmonisierung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften impliziert. Wenn die Gleichbehandlung von Angehörigen der Mitgliedstaaten durch dritte Länder auf der Grundlage des einheitlichen Passes angestrebt würde, so würden diese Länder im übrigen als Gegenleistung unweigerlich auch für ihre Angehörigen Gleichbehandlung seitens der Mitgliedstaaten fordern, und die Folge davon wäre auch in dieser Hinsicht eine Harmonisierung des einzelstaatlichen Rechts. In beiden Fällen geht es jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten beim Ausländerrecht um die für Angehörige dritter Länder und nicht die für Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften, da letztere bereits durch die Anwendung des EWG-Vertrags und insbesondere der Artikel 48, 52, 56 und 59 von Grund auf geändert worden sind.

Wenn also die Harmonisierung der Rechtsvorschriften zu den Mitteln und nicht zu den Zwecken gehört, so braucht bei der Definition einer etwaigen Paßunion hier nicht näher auf Gegenstand und Einzelheiten der Harmonisierung des Ausländerrechts eingegangen zu werden. Anlage II enthält einige ergänzende Überlegungen zum Ausländerrecht der einzelnen Staaten und zur Harmonisierung der einschlägigen Vorschriften als Konsequenz der mit der Paßunion angestrebten Ziele.

2.5. Schlußfolgerung

Die Paßunion konnte anhand ihrer vorstehend analysierten Bestandteile definiert werden.

Diese Bestandteile haben gezeigt, daß die Paßunion ein Vorhaben ist, mit dem die Einheit der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt bekräftigt werden soll und die das Gefühl der Zugehörigkeit der in der Gemeinschaft lebenden Menschen zu dieser Einheit stärken könnte.

Dieses Vorhaben wird zunächst in der Ersetzung der unterschiedlich gestalteten Pässe der einzelnen Staaten durch einen einheitlichen Paß und darüber hinaus auch vielleicht in dem Streben nach Gleichbehandlung der Gemeinschaftsangehörigen durch die einzelnen Drittländer bestehen. Zu der psychologischen Wirkung eines einheitlich aufgemachten Passes käme dann noch die Wirkung dieser Gleichbehandlung hinzu, welche den außerhalb der Gemeinschaft reisenden oder arbeitenden Angehörigen der Mitgliedstaaten ihre Bindung zur Gemeinschaft deutlicher vor Augen führen würde.

Dazu gehört auch die Abschaffung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen der Gemeinschaft und eine gewisse Verlegung dieser Kontrolle an die Außengrenzen, die sich zu einer einheitlichen Behandlung von Angehörigen dritter Länder seitens sämtlicher Mitgliedstaaten fortentwickeln könnte.

Dieser zweite Aspekt der Paßunion würde breiten Widerhall in der Öffentlichkeit finden, da er sämtliche innerhalb der Gemeinschaft reisenden Angehörigen der Mitgliedstaaten sowie aller Angehörigen dritter Länder betreffe, die sich in irgendeinen Mitgliedstaat begeben.

Die unter Punkt 10 des Pariser Kommuniqués als dritter Bestandteil der Paßunion erwähnte Harmonisierung des Ausländerrechts ist in Wirklichkeit nur eine Begleiterscheinung der beiden ersten Aspekte. Je mehr sich die Mitgliedstaaten gegenseitig abstimmen, um Angehörige dritter Länder gleich zu behandeln, damit diese Ausländer entweder besser kontrolliert werden können oder als Gegenleistung Gleichbehandlung seitens der Drittländer erreicht wird, um so weitreichender und tiefergreifender wird die Harmonisierung des einzelstaatlichen Ausländerrechts sein.

3. Von der Arbeitsgruppe zu prüfende Hauptprobleme der Schaffung einer Paßunion

Die Gruppe, die damit beauftragt ist, die Möglichkeit zur Schaffung einer Paßunion zu prüfen, wird natürlich die Hauptelemente dieses Vorhabens definieren müssen. Falls sie den oben dargelegten Begriff der Paßunion annimmt, so müßte sie prüfen, wie und wann die Paßunion verwirklicht werden könnte. Dabei könnte sie ihre Arbeiten in folgende vier Komplexe untergliedern:

- einheitlicher Paß;
- Beseitigung der Kontrolle von Personen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft;
- gleiche Behandlung für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten durch die Drittländer;
- rechtliche Verwirklichung der Paßunion.

3.1. Der einheitliche Paß

3.1.1. Die Festlegung der äußeren Gestaltung, des Inhalts und des Berechtigtenkreises des Einheitspasses scheint keine größeren Probleme aufzuwerfen, wenn man sich darüber einig ist, daß dieser seiner Natur nach nationale Paß außer der nationalen Bindung auch eine Bindung zu den Europäischen Gemeinschaften erkennen lassen und an die Stelle der derzeitigen unterschiedlichen nationalen Pässe treten soll. Allerdings ist zu bemerken, daß die Modalitäten für die Einführung eines einheitlichen Passes anstelle der derzeitigen nationalen Pässe einige politische Probleme aufwerfen könnten, zum Beispiel beim britischen Paß, der vom Vereinigten Königreich nicht nur den britischen Bürgern, die das „right of abode“ besitzen, sondern auch

den anderen britischen Staatsangehörigen ("British subjects"), die außerdem Staatsbürger von Drittländern sind, ausgestellt wird.

3.1.2. Die Fristen bis zur Ausstellung der ersten einheitlichen Pässe könnten verhältnismäßig kurz sein, weil erstens die damit zusammenhängenden Probleme begrenzt scheinen und zweitens diese Maßnahme im Prinzip unabhängig von der Abschaffung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen der Gemeinschaft ist.

3.2. Beseitigung der Kontrolle von Personen an den Grenzen innerhalb der Gemeinschaft

Es ist den Dienststellen der Kommission zur Zeit nicht möglich, die Hauptprobleme bei der Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen innerhalb der Gemeinschaft vollständig aufzuzählen und für jedes Problem denkbare Lösungen anzugeben. Dies ist auf die unzureichenden Unterlagen über die Rechtsvorschriften zurückzuführen, die in jedem Mitgliedstaat die Kontrolle von Personen bei der Einreise und Ausreise regeln, ob es sich nun um eigene Staatsangehörige oder um Ausländer handelt. Außerdem sind die Bedingungen, unter denen die Gesetze in der Praxis angewandt werden, wenig bekannt. Es kommt sogar vor, daß in einem Mitgliedstaat Vorschriften und Praxis je nach Grenze unterschiedlich sind.

Unter diesen Voraussetzungen kann man zur Zeit lediglich eine Arbeitsmethode empfehlen. Im folgenden werden fünf Leitlinien vorgeschlagen, nach denen die durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft aufgeworfenen Probleme zunächst erfaßt und später behandelt werden könnten.

3.2.1. Nachdem die inneren und äußeren Grenzen der Gemeinschaften definiert wären, erschiene es geboten, eine Bestandsaufnahme der Personenkontrollen zu machen, die jeder Mitgliedstaat gegenwärtig an den Binnengrenzen ausübt, um zu beurteilen, inwieweit die Abschaffung dieser Kontrollen die Anwendung der betreffenden materiellen Vorschriften beeinträchtigen würde.

Da sollte die Bedeutung der Grenzkontrollen nicht überbewertet werden. Denn für die Ausländer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, sind diese Kontrollen zum großen Teil überflüssig, aber aufrechterhalten worden, da man diese Personen von Staatsangehörigen dritter Länder physisch nicht unterscheiden kann. Die Kontrolle bei der Einreise ist übrigens allgemein gesehen eine vorherige Kontrolle, deren Abschaffung das System der späteren, im Innern des Staatsgebietes durchgeführten Kontrollen sowie das System der bei Gesetzesübertretungen angewandten Strafmaßnahmen nicht antastet.

3.2.2. Nachdem die Fälle bestimmt sind, in denen infolge der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen die Wirksamkeit der betreffenden materiellen Vorschriften spürbar würde, müßte man nach den notwendigen Korrekturmaßnahmen suchen, die folgendes vorsehen könnten:

— entweder eine Änderung der einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften und ihrer Anwendung durch den einzigen betroffenen Mitgliedstaat zum Beispiel durch vermehrte spätere Stichprobenkontrollen und durch Verschärfung der Strafen bei Verfehlungen

— oder eine Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten, die sich gegenseitig unterstützen, um die Einhaltung der von jedem Mitgliedstaat autonom erlassenen materiellen Vorschriften zu sichern,

— oder eine Änderung der innerstaatlichen Vorschriften, um sie aufeinander abzustimmen, ja sie sogar zu vereinheitlichen, mit eventueller Kompetenzübertragung an gemeinsame Organe.

Schon jetzt kann man drei Bereiche ins Auge fassen, in denen sich die Frage eines gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten stellen wird.

Erstens: Kontrolle durch eine Karte bei der Ein- und Ausreise

Nur einige Mitgliedstaaten, nämlich Irland und das Vereinigte Königreich, haben ein System eingeführt, bei

dem bei der Einreise Karten ausgehändigt werden, die bei der Ausreise wieder abgegeben werden müssen; dieses System ermöglicht eine Kontrolle der Aufenthaltsdauer in ihrem Hoheitsgebiet. Dieses Problem wäre somit zu prüfen.

Zweitens: Sichtvermerk

Die Vorschriften über den Sichtvermerk, unterschiedlich je nachdem, ob es sich um Einwanderung oder um Ferien- bzw. Geschäftsreise handelt, sind in den neun Mitgliedstaaten nicht einheitlich.

Solange diese Unterschiede nicht durch eine gemeinsame Außenpolitik ausgeglichen werden, stehen sie einer einheitlichen und dauerhaften Regelung des Sichtvermerks innerhalb der Gemeinschaft entgegen.

Dieses Problem wird innerhalb der Benelux-Länder im Rahmen einer gemeinsamen Politik geregelt, innerhalb der Nordischen Union dagegen nur auf dem Umweg über eine einfache Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden. Im „Understanding“ befinden sich keine einschlägigen Bestimmungen; allerdings gibt es zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich hinsichtlich der Sichtvermerksvorschriften kaum Unterschiede.

Drittens: Ausweisungen

Auf diesem Gebiet trifft man von Land zu Land! Unterschiede an, die sich nicht nur in den schriftlich festgelegten Vorschriften (objektiv vorgesehene Ausweisungsgründe) äußern, sondern auch in den Auffassungen und politischen Regeln. Alle Länder wollen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verteidigen und behalten sich das Recht vor, aus diesen Gründen Ausländer auszuweisen, doch haben diese Begriffe von Land zu Land einen anderen Inhalt, und es bleibt den Staaten vorbehalten, sie festzulegen. Sogar innerhalb der Gemeinschaft sind diese Inhalte für die Ausländer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, nicht aufeinander abgestimmt: Man hat sich darauf beschränkt, gewisse Grenzen zu setzen (z.B. das Verbot, wirtschaftliche Ziele oder Vorstrafen geltend zu machen) und die Rechtsgarantien zu verstärken. Die Mitgliedstaaten wenden die Ausweisungsmaßnahmen übrigens mehr oder weniger liberal oder streng an; ihr Verhalten richtet sich hierbei weitgehend nach den jeweiligen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umständen. Um diesem Problem zu begegnen, sprechen sich die Benelux-Länder und die Nordische Union über die Ausweisungsfälle ab. Das „Understanding“ sieht für diese Fälle nichts Derartiges vor.

3.2.3. Wenn die Gruppe insbesondere durch Untersuchung der soeben dargelegten drei Probleme festgelegt hat, welche Kontrollen jeder Mitgliedstaat für alle anderen an den Außengrenzen durchführen soll, müßte sie prüfen, inwieweit diese Kontrollen mit den Abmachungen vereinbar sind, die die Mitgliedstaaten mit einem Drittland zur Vereinfachung oder Abschaffung der Kontrollen von Personen im Reiseverkehr getroffen haben.

Im Fall der Unvereinbarkeit wären drei Lösungen möglich: Entweder der an einer derartigen Abmachung beteiligte Mitgliedstaat tritt davon zurück, oder die Abmachung wird auf alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgedehnt, oder sie wird so geändert, daß der an ihr beteiligte Mitgliedstaat den anderen Mitgliedstaaten ausreichende Garantien für die Kontrolle von Personen im Reiseverkehr anstelle aller anderen geben kann.

3.2.4. Unter Abwägen der Vor- und Nachteile müßte die Gruppe auch entscheiden, ob die Abschaffung der Kontrollen an allen Grenzen innerhalb der Gemeinschaften gelten soll oder ob die nichteuropäischen Gebiete der Mitgliedstaaten davon ausgeschlossen werden müßten.

3.2.5. Schließlich wäre es angebracht, daß die Arbeitsgruppe die Initiative ergriffe und alle an den Binnengrenzen durchgeführten Kontrollen prüfte, die den freien Reiseverkehr beeinträchtigen können, um festzustellen, ob die auf verschiedenen Gebieten schon verwirklichten Maßnahmen tatsächlich insgesamt zum freien Reiseverkehr führen werden.

In dieser Hinsicht müßte die Gruppe in ihre Untersuchungen auch die Kontrollen einbeziehen, denen die Personen selbst (Identität, Einreiseerlaubnis usw.), aber auch zum Beispiel die mitgeführten Gegenstände oder Devisen unterworfen werden.

Aufgrund dieser Leitlinien könnte die Gruppe ihre Arbeiten über die Beseitigung der Personenkontrolle ausrichten. Material für weitere Überlegungen enthalten auch verschiedene aktuelle Entwürfe und bereits verwirklichte Pläne, die in Anhang 1 und 3 aufgeführt werden.

Schwer einzuschätzen sind die Fristen, in denen die Beseitigung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen der Gemeinschaft wirksam werden könnte, da die wichtigsten zu lösenden Probleme nicht genau bekannt sind. In jedem Fall werden sich die Fristen spürbar verlängern, wenn — wie vorstehend ausgeführt wurde — die Beseitigung der Kontrollen mit der Einführung eines Passes verbunden wird⁽⁵⁾.

3.3. Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch Drittländer

Sollte die Arbeitsgruppe sich auf dieses Ziel einigen, so ist dessen Verwirklichung im wesentlichen von der Aufhebung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen unabhängig. Die Verwirklichung bedeutet eine langfristige Aktion, mit der nach Einführung des einheitlichen Passes begonnen und die für die Gemeinschaften bedeutende Veränderungen mit sich bringen würde.

3.3.1. Wie das Beispiel der Benelux-Staaten zeigt, könnte die Aufhebung der Personenkontrolle an den Binnengrenzen dazu führen, daß den Drittländern gegenüber schrittweise eine gemeinsame Visapolitik verfolgt wird. Dies wird die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit dazu veranlassen, mit diesen Ländern über die Aufhebung des Sichtvermerkzwangs für alle Staatsangehörigen zu verhandeln.

3.3.2. In der speziellen Frage des Sichtvermerkzwangs kann eine gewisse Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch die Drittländer im Rahmen der Maßnahmen erreicht werden, die mit der Abschaffung der Kontrolle an den Binnengrenzen verbunden sind. Insgesamt ist diese Gleichheit jedoch ein Ziel, für dessen Verwirklichung ein unabhängiges Programm vorgesehen werden kann, das sich in die durch die Einführung des einheitlichen Passes eröffnete Perspektive einfügen würde. Dieses Programm müßte sich sehr wahrscheinlich über viele Jahre erstrecken, da die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten durch alle Drittländer voraussetzt, daß die derzeitigen bilateralen Abkommen durch gemeinsame Abkommen ersetzt werden, und zwar nach einem ähnlichen Verfahren, nach dem derzeit schrittweise die gemeinsame Handelspolitik eingeführt wird. Ferner werden diese Neuverhandlungen nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit in unmittelbarer Weise das Problem der Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Drittländer durch die Mitgliedstaaten auf, wodurch die ersten Ergebnisse vervollständigt werden, die dank der gemeinsamen Aktionen im Zuge der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft in dieser Hinsicht erzielt wurden.

3.3.3. Es ist offensichtlich, daß sich durch einen derartigen Prozeß für die Drittländer schrittweise eine Staatsangehörigkeit der Gemeinschaft abzuzeichnen beginnen würde. Wenn die Arbeitsgruppe in ihren Überlegungen über die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch die Drittländer so weit geht, müßte sie dabei auch einerseits wieder die in Ziffer 11 des Kommuniqués von Paris vorgesehene Gewährung von besonderen Rechten berücksichtigen, die über die Gewährung von politischen Rechten darauf hinausläuft, intern die Existenz einer Staatsangehörigkeit der Gemeinschaft zu bestätigen, und andererseits die Vorhaben für eine Europäische Union in Betracht ziehen, an denen derzeit gearbeitet wird.

3.4. Rechtliche Verwirklichung der Paßunion

Wenn die Gruppe zu der Schlußfolgerung gelangt, daß eine Paßunion möglich ist, und wenn sie die Bedingungen und Modalitäten für ihre Verwirklichung mit hinreichender Genauigkeit erarbeitet, müßte sie sich ferner darüber Gedanken machen, in welche juristische Form die erzielten Übereinkommen zu bringen sind.

Da die Verträge der Gemeinschaften keine Bestimmungen enthalten, die bereits jetzt eine Grundlage für ein Tätigwerden auf dem Gebiet der politischen Rechte bieten, nicht einmal Artikel 235 des EWG-Vertrags, müsste als Rechtsinstrument ein Ad-hoc-Akt gewählt werden, bei dem es sich wiederum um einen völkerrechtlichen Vertrag oder gegebenenfalls eine Revision des EWG-Vertrags: auf der Grundlage von Artikel 236 durch Zusatz der erforderlichen Bestimmungen zu diesem Vertrag, beispielsweise in Form eines Protokolls, handeln könnte.

Entscheidet man sich für einen neuen völkerrechtlichen Vertrag, so würden sich daraus eine Anzahl Fragen ergeben, z.B. ob dieses Abkommen unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthalten soll, ob eine einheitliche Auslegung vorzusehen ist usw.

3.5. **Schlußfolgerung**

Die Probleme, die durch die ausdrücklich in Punkt 10 vorgesehenen Ziele aufgeworfen werden oder die sich — wie das Ziel einer Gleichbehandlung der Angehörigen aller Mitgliedstaaten durch jedes Drittland und seine Folgerung, die sich aus dem Grundsatz der Gegenseitigkeit ableitet, nämlich das Aushandeln einer gleichartigen Behandlung der Angehörigen jedes Drittlandes durch die Mitgliedstaaten — logisch aus einer dieser Zielsetzungen, nämlich dem Einheitspaß, ergeben, haben es ermöglicht, über ihre eigene Dimension hinweg und unter Bezug auf Erfahrungen der Vergangenheit oder der Gegenwart die Ziele zu erkennen, die innerhalb einer angemessenen Frist und ohne zu große Schwierigkeiten verwirklicht werden können. Es sind dies die Einführung eines einheitlich gestalteten Passes, sofern das technisch nicht zu kompliziert ist, die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und ihre Umgestaltung an den Außengrenzen aufgrund der einschlägigen Erfahrungen von sechs Mitgliedstaaten, eine Angleichung der Ausländergesetzgebung, die sich auf die Maßnahmen zur Regelung des Aufenthalts für Urlaubs- und Geschäftsreisende beschränken würde.

Schwieriger und langwieriger zu erreichen wäre das Ziel einer einheitlichen Behandlung der Staatsangehörigen der Gemeinschaft durch jedes Drittland und, im Rahmen der Gegenseitigkeit, einer einheitlichen Behandlung der Staatsangehörigen jedes dieser Länder durch die Mitgliedstaaten. Zu der Notwendigkeit, die Visa- und Einwanderungspolitik der Mitgliedstaaten, die mit dem Aspekt der Gegenseitigkeit zusammenhängt, anzugleichen, kommt hinzu, daß die Drittländer bereit sein müssen, die Neun als eine Einheit und die europäische Staatsbürgerschaft als eine Realität zu betrachten. Es ist aber sehr wohl festzustellen, daß das Personenrecht, abgesehen von den wirtschaftlichen und sozialen Rechten, gegenwärtig nicht unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, und daß sich die ersten konkreten Ansätze einer derzeit noch nicht bestehenden europäischen Staatsangehörigkeit erst mit allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament und der Durchführung von Ziffer 11 über die besonderen Rechte abzeichnen werden. Auf jeden Fall würde sich dieses Ziel, auch wenn man es beschließen würde, nicht so zwingend wie die vorangehenden Ziele aufdrängen, da es nur die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten betrifft, die aus der Gemeinschaft ausreisen, und da seine Verwirklichung vor allem für die wenigen unter ihnen von Interesse wäre, die sich lange in dritten Ländern aufhalten.

4. **Einsetzung der Arbeitsgruppe**

4.1. Punkt 10 sagt nichts über die Art der Rechtsakte aus, mit denen die Paßunion verwirklicht werden könnte und über das dabei vorzusehende Verfahren. Er führt lediglich aus, daß eine Arbeitsgruppe eingesetzt wird, um diese zu prüfen, und daß diese den Regierungen der Mitgliedstaaten einen Entwurf vorlegen soll.

Zur rechtlichen Verwirklichung der Paßunion bieten sich zwei Lösungen an: einerseits ein eigener völkerrechtlicher Vertrag und andererseits eine Änderung des EWG-Vertrags. Das wichtigste jeder Liberalisierung ist, wie dargestellt wurde, eine Freizügigkeit zu erreichen, die keinerlei Kontrolle innerhalb der Gemeinschaft unterworfen ist. Die anderen Gesichtspunkte sind mehr oder weniger Folgen dieses Grundsatzes, insbesondere die Verlegung der Ausländerkontrolle an die Außengrenzen der Gemeinschaft, die Angleichung der Rechtsvorschriften und der gemeinsame Abschluß von Abkommen mit Drittländern über die Behandlung ihrer Staatsangehörigen durch die Mitgliedstaaten. Deshalb ist die Paßunion, auch wenn sie nicht unbedingt zur Erreichung der unmittelbaren Ziele des EWG-Vertrags erforderlich ist und sich

folglich nicht auf Artikel 235 stützen kann, eine natürliche Folge der Grundsätze des freien Verkehrs, die die Grundlagen der Gemeinschaft darstellen.

Welcher Weg auch gewählt wird, es ist klar, daß die Abschaffung der Identitätskontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft eines der Ziele von Punkt 10 im Zuge der Abschaffung jeglicher Kontrollen an diesen Grenzen ist und sich unmittelbar auf die Verwirklichung der Gemeinschaftsverträge auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Personen stützen würde.

Unter diesen Umständen schlägt die Kommission , vor, daß der Vorsitz sowie das Sekretariat dieser Gruppe, die aus Beauftragten der Mitgliedstaaten bestehen wird und die einen Bericht an die im Rat vereinigten Regierungsvertreter erstellen soll, von ihr geführt wird, um die Übereinstimmung der auszuführenden Arbeiten mit den unter die Gemeinschaftsverträge fallenden Verwirklichungen und deren Kontinuität zu gewährleisten. Sobald die Gruppe eingesetzt ist, wird die Kommission die erforderlichen Initiativen ergreifen, um sie baldigst einzuberufen.

(1) Derartige Zonen, an denen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beteiligt sind, bestehen zwischen den skandinavischen Ländern und Finnland, zwischen dem Vereinigten Königreich, Irland, den Kanalinseln und der Isle of Man sowie zwischen den drei Beneluxländern. Eine vergleichende Beschreibung dieser drei Zonen ist in Anlage 1 beigefügt.

(2) Die Gemeinschaftsorgane verfügen gegenwärtig nur über das Recht, ihren Beamten und Bediensteten Ausweise auszustellen (siehe Artikel 7 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften). Die Inhaber dieser Ausweise können sich auf dem Gebiet der Gemeinschaft und der Drittländer, die sie anerkannt haben (gegenwärtig allein die Schweiz), frei bewegen, ohne ein anderes Ausweispapier vorlegen zu müssen.

(3) In Frankreich und Italien ist der Besitz eines Personalausweises zwar rechtlich gesehen freiwillig, in der Praxis jedoch allgemein üblich. In Deutschland, Belgien und Luxemburg ist der Personalausweis vorgeschrieben.

(4) Siehe Anhang 1, S.18.

(5) Siehe Anhang 3, Ziffer 2, S. 20