

Band 6

Der freie Personenverkehr in Europa

Schengen nach Amsterdam

von

Dr. Klaus Famira

**Ausgezeichnet mit dem Jean Monnet Wissenschaftspreis für
Europarecht 2003**

BWV-BERLINER 
WISSENSCHAFTS-VERLAG



Wien • Graz 2004

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Abkürzungsverzeichnis.....	17
Einleitung.....	19
I Freiheit des Personenverkehrs.....	25
A Begriffsbestimmungen.....	25
1 Grenzüberschreitender Personenverkehr.....	25
2 Grenzen als Regelungsinstrument.....	26
3 Normativer Rahmen im Völkerrecht und auf europäischer Ebene.....	29
B Freier Personenverkehr vor Amsterdam.....	33
1 Vertrag von Rom.....	35
a Freizügigkeit für unselbständige Erwerbstätige.....	35
b Niederlassungsfreiheit für selbständige Erwerbstätige.....	40
2 Einheitliche Europäische Akte.....	41
3 Vertrag von Maastricht.....	43
a Erste Säule.....	43
b Dritte Säule.....	
C/ Freier Personenverkehr im Rahmen von Schengen.....	(47,
1 Entwicklung....."	48
2 Mitgliedstaaten von Schengen.....	50
a Gründungsstaaten.....	52
b Beigetretene Staaten.....	52
ba Staaten, für welche das Abkommen in Kraft getreten und in Kraft gesetzt war.....	53
bb Staat, für den das Abkommen in Kraft getreten, aber noch nicht in Kraft gesetzt war.....	54
bc Staaten, für die das Abkommen weder in Kraft getreten noch in Kraft gesetzt war.....	54
c Assoziierte Mitglieder.....	56
3 Wichtigste Vertragsbestimmungen.....	57
a Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und Verlagerung an die Außengrenzen.....	58
b Gemeinsame Sichtvermerkspolitik.....	61
c Zuständigkeit für Behandlung von Asylbegehren.....	63
d Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen.....	64
Schengener Informationssystem (SIS).....	66
Datenschutz.....	69
g Organe.....	71
h Schlussbestimmungen.....	72

D) Verhältnis zwischen Schengen- und EU-Recht.....	72
1 Gemeinschaftsrechtskonformität der Schengener Zusammenarbeit..	73
2 Vorrang des Gemeinschaftsrechts.....	74
3 Rechtliche Kontrolle.....	76
4 Gemeinschaftsrechtskonforme Interpretation.....	76
E Relevante Neuerungen im Vertrag von Amsterdam.....	77
1 Vergemeinschaftung von Teilen der bisherigen Dritten Säule.....	78
2 Neues Instrumentarium für die Dritte Säule.....	80
3 Integration des Schengen-Besitzstands.....	81
4 Verstärkte Zusammenarbeit.....	82
Integration des Schengen-Besitzstands.....	85
A Methodik.....	85
1 Organisations-Sukzession.....	85
2 Gewählte Vorgangsweise und alternative Ideen.....	86
(*B) Primärrechtliche Vorgaben.....	89
1 Überblick über das Schengen-Protokoll.....	89
2 Kreis der Schengen-Staaten.....	90
3 Ermächtigung zur verstärkten Zusammenarbeit.....	90
4 Übertragung der Zuständigkeit auf den Rat.....	92
5 Sofortige Anwendbarkeit.....	93
6 Inkraftsetzung.....	94
7 Umfang des Schengen-Besitzstands.....	95
8 Durchführung der Schengen-Integration.....	96
9 Auffangbestimmung.....	98
10 Befugnisse des EuGH.....	98
11 Sonderbestimmungen für einzelne Mitgliedstaaten im Schengen- Protokoll.....	99
a Inkraftsetzungsbeschluss für Dänemark, Finnland und Schweden.....	99
b Teilnahmemöglichkeit des Vereinigten Königreichs und Irlands.....	100
c Sonderstellung für Dänemark betreffend Titel IV EGV.....	100
C Ratsbeschluss zur Festlegung des Schengen-Besitzstands.....	101
1 Überblick.....	101
2 Festlegung des in Kraft befindlichen Besitzstands.....	102
3 Keine Rechtsgrundlage erforderlich.....	104
a Bestimmungen, für die keine Rechtsgrundlage erforderlich ist.....	104

b	Begründung, warum keine Rechtsgrundlage erforderlich ist....	107
c	Zulässigkeit der Ausscheidung von Bestandteilen.....	108
d	Rechtlicher, faktischer und impliziter Besitzstand.....	109
e	Technischer Besitzstand und Besenklausele.....	110
4	Kontinuität der Rechtswirkungen.....	111
5)	Beispiele für Schengen-Bestimmungen ohne Rechtsgrundlage.....	112
a	Auslieferung.....	112
b	Rechtsstellung von Flüchtlingen.....	112
c	Unterrichtung nationaler Parlamente.....	112
d	Bestimmungen über Feuerwaffen.....	113
e	Standard im Betäubungsmittelbereich.....	114
D	Ratsbeschluss zur Zuordnung der Rechtsgrundlagen.....	115
1	Überblick.....	115
2	Erwägungsgründe.....	119
3	Wahl der richtigen Rechtsgrundlage.....	120
4	Zuordnung der Rechtsgrundlagen.....	121
	Einzelne Rechtsgrundlagen für die Zuordnung.....	124
a	Rechtsgrundlage im EGV.....	124
b	Rechtsgrundlage im EUV.....	127
)	Rechtsgrundlage im Schengen-Protokoll.....	128
ci	Zuordnung „zur Erinnerung“.....	128
^e	Doppelte Rechtsgrundlagen.....	130
(jf)	Fehlende Zuordnung.....	132
g	Fälle von nicht eindeutig zuordenbaren Bestimmungen.....	133
6	Rückfallklausel und Zuordnung zur Dritten Säule.....	134
Ⓒ	Modelle zur Einbeziehung des SIS in den Rechtsrahmen der EU....	137
a	Gemeinsame Rechtsgrundlage für Verwaltung und inhaltliche Aufteilung.....	138
b	Rechtsgrundlage im EUV.....	139
c	Aufteilung zwischen EGV und EUV.....	140
d	Besonderer rechtlicher Rahmen für das SIS.....	140
e	Agenturlösung.....	141
f	Gewählte Lösung.....	142
Oj\	Weiterentwicklung des SIS.....	142
8	Beispiele für die Zuordnung von Rechtsgrundlagen.....	143
a	Verhängung von Sanktionen.....	143
Q))	Datenschutz.....	144
c	Schengener Übereinkommen 1985.....	145
EJ	Veröffentlichung und Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.....	145
1	Veröffentlichung.....	145
a	Veröffentlichung im Amtsblatt.....	146
b	Ausnahmen von der Veröffentlichung.....	149
ba	Keine Rechtsgrundlage erforderlich....."	149
bb	Vertrauliche Rechtsakte.....	149
bc	Spätere Veröffentlichung.....	150

^2/ Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.....	151
a Klassifizierung im Schengener Rahmen.....	151
b Übernahme in den Rahmen der EU.....	153
c Klassifizierung weiterentwickelter Bestimmungen.....	155
F Stufenbau und Handlungsform der übergeleiteten Rechtsakte.....	156
1 Überleitung des Schengen-Besitzstands als EU-Sekundärrecht.....	156
2 Handlungsform der übergeleiteten Rechtsakte.....	157
a Erste Säule.....	159
b Dritte Säule.....	159
G Territorialer Geltungsbereich.....	160
1 Geltungsbereich der Schengener Verträge.....	160
2 Geltungsbereich des Gemeinschafts- und Unionsrechts.....	161
3 Geltungsbereich des Schengen-Besitzstands nach der Ventilation.....	162
Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.....	163
1 Vorschläge und Initiativen auf Grundlage des Schengen-Besitzstands.....	163
2 Weiterentwicklung von nicht ventilierten Bestimmungen.....	165
3 Verfahren und Handlungsformen bei der Weiterentwicklung.....	165
4 Verstärkte Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung.....	166
5 Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands oder Initiative außerhalb der Schengener Zusammenarbeit.....	168
6 Einbeziehung der assoziierten Staaten bei der Weiterentwicklung ..	169
7 Weiterentwicklung bis zur EU-Erweiterung.....	170
a SDÜ-Novellen.....	171
(B) Entwicklung des SIS II.....	172
c Anpassung des Gemeinsamen Handbuchs.....	174
d Anpassung der Visum-Vorschriften.....	175
^ Anpassung der Grenzkontroll-Vorschriften.....	176
O\ Dublin, Eurodac und Rückführung von Drittstaatsangehörigen.....	177
•\fa Dubliner Übereinkommen.....	177
(to Eurodac.....	178
fc Rückführung.....	178
1 Gerichtliche Kontrolle.....	179
Gerichtliche Kontrolle der Ratsbeschlüsse.....	179
2 j Rechtskontrolle der einzelnen Bestandteile des übergeleiteten Schengen-Besitzstands.....	181
a EuGH-Zuständigkeit nach den einschlägigen Vertragsbestimmungen.....	181
aa Dritte Säule als Rechtsgrundlage.....	184
ab Erste Säule als Rechtsgrundlage.....	184

ac	Andere Bestimmung als Rechtsgrundlage.....	185
b	Beschränkung der EuGH-Kompetenz in „Ordre-Public“ Fällen.....	185
>, c	Prüfungsmaßstab des EuGH.....	187
^A ^3y	Rechtskontrolle bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.....	187
/J	Außenbeziehungen zu Drittstaaten.....	188
1	Schengener Rahmen.....	188
2	Integration Schengens in die EU.....	188
I 3	Sonderbeziehungen zu Drittstaaten.....	191
^ (a	Schweiz.....	191
b	Liechtenstein.....	193
c	Monaco.....	194
d	San Marino, Andorra, Vatikan Staat.....	194
III	Sonderstellung für EU-Mitgliedstaaten.....	197
A	Problemstellung.....	197
1	Motivation für Sonderstellung.....	197
a	Britische Haltung.....	197
b	Irische Haltung.....	197
c	Dänische Haltung.....	197
2	Sachbereiche der Sonderstellung.....	198
3	Anwendungsvorränge.....	202
4	Nichtteilnahme und „Opt-in“.....	202
a	Bestehender Schengen-Besitzstand.....	203
aa	Vereinigtes Königreich und Irland.....	203
ab	Dänemark.....	203
b	Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.....	203
c	Maßnahmen, die keine Schengen-Relevanz haben.....	204
ca	Maßnahmen gemäß Titel IV EGV ohne Schengen-Relevanz...	204
cb	Anwendung bestimmter Aspekte des Artikel 14 EGV.....	205
5	Außenvertretung.....	205
B	Stellung des Vereinigten Königreichs und Irlands.....	206
1	Hintergrund und Rechtsgrundlagen.....	206
2	Möglichkeit der Teilnahme am Schengen-Besitzstand.....	208
a	Teilnahme am bestehenden Besitzstand.....	208
b	Teilnahme an der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.....	209
ba	Mögliches Obstruktionsrecht bei Beteiligung.....	209
bb	Verhältnis zur verstärkten Zusammenarbeit.....	210
bc	Schriftliche Mitteilung innerhalb eines „vertretbaren Zeitraums“.....	211
bd	Ermächtigung gegenüber „Schengen-Staaten“ erteilt.....	211

c	Verhältnis zwischen Teilnahme am bestehenden Schengen-Besitzstand und an seiner Weiterentwicklung.....	212
ca	Akzeptanz oder keine Akzeptanz.....	213
cb	Spätere Übernahme des weiterentwickelten Besitzstands.....	214
cc	Beteiligung an Weiterentwicklung.....	214
d	Verhältnis zur Assoziierung mit Norwegen und Island.....	215
e	Verhältnis zum Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands.....	215
3	Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art 14 EGV auf das Vereinigte Königreich und Irland.....	216
4	Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands.....	219
a	Keine Beteiligung an Maßnahmen des Titel IV EGV.....	219
b	Bindung an Sekundärrecht und Judikatur.....	219
c	Teilnahme an einer zu beschließenden Maßnahme.....	220
d	Teilnahme an einer bereits beschlossenen Maßnahme.....	222
e	Finanzielle Folgen.....	222
f	Geltung des EGV nach einer Beteiligung.....	222
g	Schengen-Protokoll als „lex specialis“.....	223
h	Beendigung der Sonderstellung Irlands.....	223
i	Rechtliche Beurteilung des Protokolls.....	224
5	Antrag des Vereinigten Königreichs auf Beteiligung an einigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands.....	226
a	Debatte im Vereinigten Königreich.....	226
b	Stellungnahme der Europäischen Kommission.....	227
c	Überblick über den Beschluss.....	228
d	Vergleich zwischen Antrag und Beschluss.....	230
6	Antrag Irlands auf Beteiligung an einigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands.....	231
7	Gibraltar-Frage.....	233
a	Historischer Überblick.....	233
b	Ansätze einer Lösung des Konflikts.....	235
C	Stellung Dänemarks.....	237
1	Überblick.....	237
2	Sonderstellung betreffend den bestehenden Schengen-Besitzstand.....	238
a	Zuordnung zur Ersten Säule.....	238
b	Zuordnung zur Dritten Säule.....	239
3	Sonderstellung bei der Weiterentwicklung des Besitzstands.....	239
a	Keine Beteiligung an Maßnahmen.....	240
b	Keine Bindung und Anwendbarkeit.....	240
c	Bindung und Anwendbarkeit in zwei Ausnahmefällen.....	240
d	Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nach Titel IV EGV.....	241
e	Übernahme ins nationale Recht.....	242
ea	Behandlung als Rechtsakt der Dritten Säule.....	242

eb	Behandlung als Verpflichtung nach dem Völkerrecht.....	243
f	Keine Übernahme ins nationale Recht.....	244
g	Beendigung der Sonderstellung.....	245
IV	Assoziierung von Island und Norwegen.....	247
A	Überblick.....	247
1	Nordische Passunion.....	247
2	Luxemburger Kooperationsabkommen.....	247
3	Assoziierung auf Grund des Vertrags von Amsterdam.....	249
a	Ratsbeschlüsse.....	250
b	Völkerrechtliche Abkommen.....	250
c	Sekundärrechtsakte.....	251
B	Erstes Assoziierungsübereinkommen.....	251
1	Verhandlungsmandat.....	251
2	Verhandlungen.....	252
3	Grundlagen des Übereinkommens.....	254
4	Verhandlungsführung.....	254
5	Parteien des Übereinkommens.....	255
6	Form der Assoziierung.....	256
7	Gemischter Ausschuss und seine Geschäftsordnung.....	258
8	Parallelabkommen zum Dubliner Übereinkommen.....	262
9	Annahme und Inkrafttreten neuer Rechtsakte.....	263
10	Beendigung des Übereinkommens.....	264
11	Einheitliche Anwendung und Auslegung.....	265
12	Finanzielle Beteiligung.....	267
13	Geltungsbereich und Inkraftsetzung.....	267
14	Kündigung des Übereinkommens.....	269
C	Ratsbeschluss zum Erlass bestimmter Durchführungs- bestimmungen und Briefwechsel.....	269
1	Rechtsgrundlagen.....	269
2	Ratsbeschluss.....	270
3	Briefwechsel.....	273
D	Zweites Assoziierungsübereinkommen.....	274
1	Rechtsgrundlagen.....	274
2	Einzelne Rechtsfragen des Übereinkommens.....	275
a	Verhältnis zum ersten Assoziierungsübereinkommen.....	275
b	Verhältnis zu Artikel 4 und 5 Schengen-Protokoll.....	276
c	Rechtsverhältnis zwischen den vier betroffenen Staaten.....	276
d	Inkrafttreten des Übereinkommens.....	277

e	Kündigung und Beendigung des Übereinkommens.....	278
V	Institutionelle Änderungen.....	279
A	Übergang der Zuständigkeit vom Exekutivausschuss auf den Rat der EU.....	279
1	Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung im Rat.....	281
a	Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten.....	281
aa	Bereiche des Titel IV EGV außerhalb der Schengener Zusammenarbeit.....	L. 282
ab	Bereiche des Titel IV EGV innerhalb der Schengener Zusammenarbeit.....	282
ac	Bereiche des Titel VI EUV außerhalb der Schengener Zusammenarbeit.....	283
ad	Bereiche des Titel VI EUV innerhalb der Schengener Zusammenarbeit.....	283
ae	Zusammenfassung.....	284
b	Zusammenarbeit im Gemischten Ausschuss.....	285
2	Bindungswirkung der beschlossenen Rechtsakte.....	286
3	Auswirkungen auf die Ratsarbeitsgruppen.....	287
4	Komitologie.....	288
B	Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates.....	288
1	Ziel der Ratsentscheidung.....	290
2	Erfasster Personenkreis.....	290
3	Beamte auf Probe.....	291
4	Haushaltsrechtliche Bestimmungen.....	291
5	Rechtsstreitigkeit.....	292
C	Gemeinsame Kontrollinstanz.....	293
1	Rechtsgrundlage.....	293
2	Einzelne Rechtsfragen.....	294
3	Änderungen seit der Integration.....	295
D	„Help-Desk“, SIRENE und SISNET.....	295
1	Abschluss und Verwaltung der „Help-Desk-“ und SIRENE-Verträge.....	295
a	Rechtsgrundlagen.....	296
b	Handlungsermächtigung an den Generalsekretär des Rats. . .	296
c	Sonstige Bestimmungen.....	297
2	Abschluss und Verwaltung der SISNET-Verträge.....	298
a	Rechtsgrundlagen.....	298
b	Ziel des Beschlusses.....	298
c	Bestimmungen im einzelnen.....	298

3	Finanzregelung für „Help Desk Server“ und SIRENE Netz	300
a	Rechtsgrundlagen	300
b	Ziel des Beschlusses	300
c	Bestimmungen im einzelnen	300
VI	Erweiterung der EU	303
A	EU-Erweiterung und Schengen	303
1	Außenpolitik	304
2	Erweiterungsprozess	305
3	EU-Innenpolitik	306
4	Verschiedene Perspektiven	306
a	Neue Nachbarn	307
b	Beitrittskandidaten	307
c	EU und Mitgliedstaaten	308
B	Artikel 8 Schengen-Protokoll	309
C	Neuerungen des Beitrittsvertrags von Athen	310
1	Schengener Zusammenarbeit mit den Beitrittskandidaten	310
2	Anwendung in den Beitrittsländern sofort ab dem Beitrittstag	311
a	Schengener Übereinkommen 1985	312
b	Bestimmte Teile des SDÜ	312
c	Einzelne Bestimmungen der Beitrittsübereinkommen der bisherigen Schengen-Staaten	312
d	Beschlüsse des Exekutivausschusses	313
e	Erklärungen des Exekutivausschusses	313
f	Beschlüsse der Zentralen Gruppe	313
g	Rechtsakte, die auf dem Acquis aufbauen	313
3	Anwendung in den Beitrittsländern erst ab Inkraftsetzung	315
4	Verhältnis der Beitrittsländer zu Norwegen und Island	316
5	Übernahme der Übereinkommen und Instrumente der Justiz und des Inneren	317
6	Schengen-Fazilität	317
7	Verbot der Wiedereinführung von Grenzkontrollen	318
8	Sonderstellung Kaliningrads / Königsbergs	318
a	Protokoll Nummer 5	319
b	Erklärung Nummer 12 zur Beitrittsakte	320
c	Verordnung für erleichterten Transit	320
9	Sonderstellung Zyperns	321
a	Protokoll Nr. 10 über Zypern	322
b	Protokoll Nr. 3 über die Hoheitszonen des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland auf Zypern	323
10	Übergangsfrist betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer	325

VII Evaluierung der Integration des Schengen-Besitzstands.....	329
A Transparenz und demokratische Legitimation.....	330
1 Schengener System.....	330
2 Weiterentwicklung Schengens im EG-/EU-Rahmen.....	331
3 Maßnahmen zur Integration Schengens in die EU.....	332
a Kontrolle durch Öffentlichkeit und Parlament.....	332
b Bestehender Besitzstand.....	334
c Demokratische Legitimation.....	334
d Redaktionelle Qualität.....	335
B Rechtsschutz.....	336
1 Schengener Zusammenarbeit.....	336
2 Weiterentwicklung Schengens im Rahmen der EU/EG.....	336
3 Maßnahmen zur Integration Schengens in die EU.....	338
C Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse und Effizienz.....	339
1 Schengener Zusammenarbeit.....	339
2 Weiterentwicklung Schengens im Rahmen der EU/EG.....	339
D Verschmelzung paralleler Systeme.....	341
1 Schengener Zusammenarbeit.....	342
2 Weiterentwicklung Schengens im Rahmen der EU/EG.....	343
E Primärrechtliche Weiterentwicklung seit dem Vertrag von Amsterdam.....	345
1 Relevante Neuerungen im Vertrag von Nizza.....	345
a Verstärkte Zusammenarbeit.....	345
b Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen.....	345
c Übergangsfrist.....	346
2 Relevante Neuerungen im Beitrittsvertrag von Athen.....	346
3 Europäischer Konvent.....	347
4 Regierungskonferenz 2003.....	347
Abschließende Bemerkungen.....	349
Literaturverzeichnis.....	353
Liste der Rechtsakte.....	359
Stichwortverzeichnis.....	365