

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 156

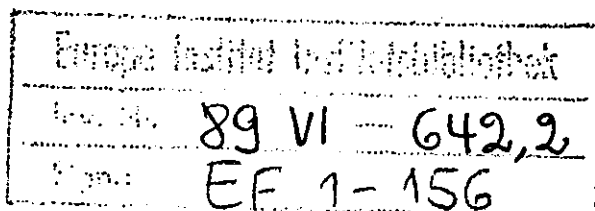
herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. jur. Erhard STOBBE

Abteilungsdirektor, Oberfinanzdirektion Saarbrücken

DAS SCHENGENER ÜBEREINKOMMEN
— Inhalt, Wirksamkeit und Bedeutung —



Vortrag vor dem Europa-Institut der
Universität des Saarlandes in Saarbrücken
am 21. Februar 1989

Übersicht

Das Schengener Übereinkommen, Inhalt, Wirksamkeit, Bedeutung

I. Der Inhalt des Übereinkommens

1. Die kurzfristig und die langfristig durchzuführenden Maßnahmen
2. Der Kreis der Begünstigten des Schengener Übereinkommens
3. Die kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen: die Verkehrsbereiche - Abgrenzung der Betrachtung
4. Der Personenverkehr
 - a. Sichtkontrolle im Regelfall
 - aa. Die polizeilichen Kontrollen
 - bb. Die zollamtlichen Kontrollen
 - b. Die Europa-Plakette
 - c. Die Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen
 - d. Der kleine Grenzverkehr
 - e. Die Ausgleichsmaßnahmen als Korrelat der Erleichterungen bei den Kontrollen
5. Der gewerbliche Straßenpersonenverkehr
6. Die langfristig durchzuführenden Maßnahmen

II. Die Wirksamkeit des Schengener Übereinkommens

1. Die Bekanntmachung des Übereinkommens
2. Die Ermächtigungsgrundlage
3. Die Zustimmungsbefähigung nach Art. 59 GG
4. Das Schengener Übereinkommen als Regierungsabkommen

III. Die Bedeutung des Schengener Übereinkommens

DAS SCHENGENER ÜBEREINKOMMEN, INHALT, WIRKSAMKEIT, BEDEUTUNG

Im Sommer 1985 geriet der kleine luxemburgische Ort Schengen an der Mosel im Dreiländereck Frankreich, Luxemburg, Deutschland in die Schlagzeilen des öffentlichen Interesses: Der Staatssekretär beim Bundeskanzler, Professor Dr. Waldemar Schreckenberger, unterzeichnete als Beauftragter des Bundeskanzlers für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland das "Übereinkommen 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" vom 14. Juni 1985. Als Schengener Übereinkommen bildet es die Grundlage vielfältiger politischer Diskussionen, aber auch mannigfaltigen, zielgerichteten Verwaltungshandelns. Es soll daher Inhalt, Wirksamkeit und Bedeutung dieses Übereinkommens nachgegangen werden.

I. Der Inhalt des Übereinkommens

1. Die kurzfristig und die langfristig durchzuführenden Maßnahmen

Das Schengener Übereinkommen unterscheidet in Titel I und II die kurzfristig von den langfristig durchzuführenden Maßnahmen. Soweit die in dem Schengener Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen nicht bereits unmittelbar mit seinem Inkrafttreten am 15. Juni 1985 anzuwenden sind, werden die in Titel I vorgesehenen Maßnahmen bis zum 1. Januar 1986 und die in Titel II vorgesehenen Maßnahmen möglichst bis zum 1. Januar 1990 durchgeführt (Art. 30). Daraus ergibt sich, daß bei den kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen wiederum zwischen sofort ab 15. Juni 1985 und ab 1. Januar 1986 wirksamen Maßnahmen unterschieden werden muß.

2. Der Kreis der Begünstigten des Schengener Übereinkommens

Zunächst ist darauf aufmerksam zu machen, daß das Schengener Übereinkommen zwar zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, Frankreich und Deutschland als Vertragspartner abgeschlossen worden ist, die etwaigen Erleichterungen beim Grenzübertritt über die Binnengrenzen dieser Staaten nach Art. 1 aber auch für alle Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften gelten. Sie werden daher bei der Reise eines Engländers nach Österreich auch diesem beim Grenzübertritt von Belgien nach Luxemburg und von Luxemburg nach Deutschland gewährt. Wenngleich es für einen Griechen oder Dänen kaum praktisch werden kann, ein Spanier und Portugiese genießt beim Grenzübertritt von Frankreich nach Deutschland die gleichen Rechte nach dem Schengener Übereinkommen wie die Deutschen und Franzosen als Angehörige der vertragsschließenden Staaten.

3. Die kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen: die Verkehrsbereiche - Abgrenzung der Betrachtung

In dem Schengener Übereinkommen werden verschiedene Verkehrsbereiche angesprochen. Im Mittelpunkt stehen die Regelungen über den allgemeinen grenzüberschreitenden Personenverkehr (Art. 2, 3 und 5) und den sogenannten kleinen Grenzverkehr (Art. 6). Dem grenzüberschreitenden Personenverkehr kommt vom Inhalt und der Tragweite der Vereinbarung herausragende Bedeutung zu. Er wird daher in den Mittelpunkt der vorliegenden Erörterung gestellt, die sich auf die polizeiliche und zollamtliche Überwachung des Reiseverkehrs bezieht.

Für den gewerblichen Straßenpersonenverkehr sollen aus Anschauungsgründen einer ganz anderen Kategorie von Hindernissen beim grenzüberschreitenden Verkehr kurz die Regelungen

des Schengener Übereinkommens erläutert werden, die die Überwachung von verkehrsrechtlichen Vorschriften an der Binnengrenze beinhalten (Art. 4).

Für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr können die Regelungen in den Art. 11, 12 und 13 des Schengener Übereinkommens an dieser Stelle aber schon gar nicht mehr in ihrer inhaltlichen Konsequenz dargestellt werden, ohne den Rahmen der Betrachtung aus dem Blickwinkel der Erleichterungen für den Personenverkehr und der späteren Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten, wie sie in der Öffentlichkeit und der bisherigen Diskussion als der Gegenstand des Schengener Übereinkommens gesehen werden, zu sprengen. Denn hier handelt es sich um angestrebte Erleichterungen für den Warenverkehr, der zum 31. Dezember 1992 durch die Schaffung des Binnenmarktes verwirklicht werden soll. Auch die Auseinandersetzung mit der sich aus den angestrebten Erleichterungen für den Straßengüterverkehr ergebenden Frage, ob und inwieweit die Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens Vereinbarungen über Abänderungen des unmittelbar geltenden Rechts der Europäischen Gemeinschaften treffen können, würde einer eigenen Behandlung wert sein.

Insoweit müssen in dieser Betrachtung auch alle Regelungen des Schengener Übereinkommens ausgegrenzt werden, die bei den langfristigen Maßnahmen im Rahmen der Bemühungen der Europäischen Gemeinschaften zur Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen sollen (Art. 21 bis 27). Ebenso wenig können die Absichtserklärungen, für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr Lösungen zur Verkürzung der Aufenthalte an den gemeinsamen Grenzen anzustreben (Art. 14 und 15) und zur Erleichterung des Binnenschiffsverkehrs die Öffnungszeiten der Zollkontrollstellen an den gemeinsamen Grenzen zu harmonisieren (Art. 16), behandelt werden.

4. Der Personenverkehr

Beim Personenverkehr über die Binnengrenzen ist zwischen dem Reiseverkehr und dem kleinen Grenzverkehr zu unterscheiden. Für den Reiseverkehr, der sich in der Regel auf einen Grenzübertritt von Personen mit einem Kraftfahrzeug bezieht, wird die Sichtkontrolle als Regelfall festgelegt. Die Kennzeichnung des Personenkraftwagens mit der Europa-Plakette und die Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen, an denen nach den bisher geltenden Zuständigkeitsregeln je ein Polizei- und Zollbeamter der jeweiligen Nachbarstaaten Kontrollfunktionen ausüben, sollen der Erleichterung dieses Personenverkehrs nützlich sein.

a. Sichtkontrollen als Regelfall

Für den Personenverkehr wird festgelegt, daß die Polizei- und Zollbehörden ab 15. Juni 1985 im Regelfall eine einfache Sichtkontrolle durchführen. Dabei wird erlaubt, daß die Personenkraftfahrzeuge die gemeinsame Grenze mit verminderter Geschwindigkeit überqueren, ohne daß sie angehalten werden (Art. 2). Die verminderte Geschwindigkeit ist auf eine Höchstgeschwindigkeit von 10 km/h angesetzt und durch Verkehrsschilder ausgebracht. Sichtkontrolle bedeutet, daß sich der Beamte des Grenzschutzeinzeldienstes und/oder der Zollbeamte durch Einsicht in das Kraftfahrzeug die Überzeugung verschafft, daß die einreisenden Personen Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind, die grenzpolizeilichen Vorschriften eingehalten werden, insbesondere die Reisenden im Besitze gültiger Grenzübertrittspapiere (Paß, Personalausweis) sind und lediglich erlaubte Waren im Rahmen der Freigrenzen mitgeführt werden. Die französischen Beamten müssen dabei auch der Überzeugung sein, daß die gültigen Devisenvorschriften eingehalten werden. Die Sichtkontrolle kann

daher als eine vereinfachte Kontrolle angesprochen werden, die dazu dienen soll, den Grenzübergangsverkehr flüssig zu halten und damit zu erleichtern.

Es muß herausgehoben werden, daß nach den in Art. 2 und 3 unter dem Titel I festgelegten kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen des Schengener Übereinkommens nicht auf alle Kontrollen verzichtet wird, sie daher noch nicht abgeschafft sind. Dies kommt in Art. 2 darin zum Ausdruck, daß im Rahmen von Stichproben auch eingehendere Kontrollen vorgenommen werden dürfen. In der Öffentlichkeit wird dies hin und wieder übersehen. Die eingehenderen Kontrollen sollen jedoch möglichst außerhalb der Fahrspur erfolgen, so daß der Verkehrsfluß der anderen Fahrzeuge beim Grenzübertritt nicht unterbrochen wird. Es wird in der Praxis streng darauf geachtet, daß die als Anweisung an die Beamten weitergegebene Aufforderung auch eingehalten wird.

Durch die in Art. 2 des Schengener Übereinkommens getroffene Regelung werden für den deutschen Bereich des Personenverkehrs polizeiliche und zollamtliche Regelungen betroffen, einmal der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes nach § 1 Nr. 1¹ des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 18. August 1972¹ und zum anderen die Überwachung des Warenverkehrs² nach § 1 Abs. 1 S. 1 des Zollgesetzes vom 14. Juni 1961². Beide Gesetze sehen zur Überwachung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs Kontrollen vor.

aa. Die polizeilichen Kontrollen

Nach § 2 Nr. 2 a und b BSGGes umfaßt der Grenzschutz die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Grenzfahndung. Die polizeilichen Kontrollen des grenz-

überschreitenden Verkehrs beziehen sich vornehmlich auf Personen, vereinzelt aber auch auf Sachen, z.B. Pässe, Waffen, Sprengstoffe, soweit dies im Rahmen der Beseitigung von Störungen und der Abwehr von Gefahren gemäß § 2 Nr. 2 c BSGGes und den nach § 1 Nr. 3 Buchstabe d, e und f BSGGes wahrzunehmenden Aufgaben nach dem Paß-, Waffen- und Sprengstoffgesetz erforderlich ist, obwohl grundsätzlich die Überwachung von Verboten und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs gemäß § 1 Abs. 1 ZG Aufgabe der Zollverwaltung ist. Im übrigen werden dem Bundesgrenzschutz im Hinblick auf die polizeiliche Überwachung der Grenzen in § 1 Nr. 3 BSGGes eine Vielzahl von Aufgaben übertragen, die nur im Rahmen von Kontrollen wahrgenommen werden können. Diese können hier nicht im einzelnen behandelt werden, sie sollen aber wegen des möglichen Umfangs der Kontrollen, die in Frage stehen, insoweit hier aufgelistet werden, als sie bei der Überwachung der Binnengrenzen zwischen den Vertragsparteien des Schengener Übereinkommens von Bedeutung sein können:

1. Aufgaben nach § 20 Abs. 4 bis 7 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965³, die die Erteilung von Ausnahmesichtvermerken (Abs. 4), die Zurückweisung und die Überstellung an der Grenze (Abs. 5), die Zurückschiebung (Abs. 6, § 18) und das Ausreiseverbot für Ausländer (Abs. 7, § 19) betreffen und nach § 4 Abs. 5 und § 6 der VO zur Durchführung des Ausländergesetzes⁴, die die Ausstellung von Paßersatzpapieren für Ausländer und die die Durchführung des Verwaltungsverfahrens wegen der mannigfachen Ordnungswidrigkeiten nach § 48 Ausländergesetz zum Gegenstand haben,
2. die Aufgaben gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 10 und § 3 der VO zur Durchführung des Gesetzes über das Paßwesen vom 12. Juni 1967⁵, die die Ausstellung von Reiseausweisen als Paßer-

satz und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 12 des Gesetzes über das Paßwesen betreffen,

3. Aufgaben nach § 27 Abs. 7 des Waffengesetzes vom 19. September 1972⁶, die die Mitwirkung bei der Überwachung der Einfuhr oder des sonstigen Verbringens von Schußwaffen oder Munition betreffen,
4. Aufgaben nach § 14 Abs. 6 S. 1 des Gesetzes über explosionsgefährliche Stoffe vom 25. August 1969⁷, die die Mitwirkung bei der Überwachung der Einfuhr von explosionsgefährlichen Stoffen zum Gegenstand haben,
5. Aufgaben nach § 46 Abs. 4⁸ S. 2 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. April 1961, die die Überwachung der Ausfuhr von Waffen und Sprengstoffen betreffen,
6. Aufgaben nach § 103 a des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 22. Dezember 1969⁹, die die Zurückweisung von Kraftfahrzeugen betreffen, wenn nicht die Genehmigungsurkunde für den Güternah- und Güterliniennahverkehr (§§ 83 und 93) und die Beförderungspapiere, deren Mitführung vorgeschrieben ist, vorgelegt werden,
7. Aufgaben nach Art. 3 des Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße vom 18. August 1969¹⁰, die die Zurückweisung von Fahrzeugen betreffen, die nicht den Vorschriften des Übereinkommens entsprechen oder die nicht die vorgeschriebenen Papiere vorlegen können.

bb. Die zollamtlichen Kontrollen

Die Überwachung des Warenverkehrs über die Grenze obliegt den Behörden und Dienststellen der Zollverwaltung. Die Überwachung soll vor allem sichern, daß der Zoll und die anderen Eingangsabgaben und die Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze beachtet werden (§ 1 Abs. 1 ZG). Zwischen den Schengener Vertragsstaaten werden zwar keine Zölle mehr erhoben, wohl aber die zu den Eingangsabgaben (s. § 1 Abs. 3 ZG) zählende Einfuhrumsatzsteuer als bei der Einfuhr anfallende Mehrwertsteuer und die anderen für eingeführte Waren zu erhebenden besonderen Verbrauchssteuern (vor allem auf Tabak, Mineralöl, Bier und Branntwein). Im Rahmen der Kontrollen des Personenverkehrs ist die Aufgabe der Zollbehörden darauf gerichtet, darauf zu achten, daß der Reisende keine Waren einführt, die im Rahmen der außertariflichen Zollfreiheit über die Reisefreimengen, insbesondere hochbesteuerte Waren hinausgehen, keine verbotenen Waren, vor allem Rauschgift und Waffen, und auch keine gewerblichen Waren einführt, die der allgemeinen und ggf. einer besonderen Verbrauchsteuer unterliegen. Die Vielfalt der Überwachungsaufgaben im Warenverkehr kann hier nicht einmal stichwortartig geschildert werden. Eingeführte Waren werden Zollgut (§ 5 ZG) und eingeführtes Zollgut ist unverzüglich und unverändert der zuständigen Zollstelle zu stellen (§ 6 ZG). Durch Überholung kann geprüft werden, ob Zollgut eingeführt und zu stellendes Zollgut vollständig gestellt worden ist (§ 7 ZG). Dies ist die zollamtliche Kontrolle.

Die erlaubten Waren im Rahmen der Freigrenzen bedürfen einer kurzen Erläuterung.

Die Zollverwaltung überwacht, daß die Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze beachtet werden.

Zu ihnen gehören alle Vorschriften, die das Verbringen von Waren über die Zollgrenze oder die Hoheitsgrenze verbieten oder beschränken. Diese beinhalten insbesondere den Schutz der öffentlichen Ordnung, der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Tierwelt, der Pflanzenwelt, des gewerblichen Rechtsschutzes, des Kulturgutes und verschiedener anderer spezieller Bereiche. Einfuhrverbotene Waren sind vornehmlich Betäubungsmittel nach dem Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln vom 28. Juli 1981¹¹ und Waffen und Sprengstoffe. Was jedoch die Einfuhr von Waren im Rahmen der Freigrenzen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft betrifft, so ist diese nicht mehr als außertarifliche Zollfreiheit im deutschen Zollgesetz, sondern in der Verordnung über die Eingangsabgabenfreiheit von Waren im persönlichen Gepäck der Reisenden (Einreise-Freimengen-Verordnung) vom 3. Dezember 1974¹² geregelt.

Danach ist die Einfuhr von Waren, die Reisende gelegentlich und ausschließlich zum persönlichen Gebrauch und Verbrauch, für ihren Haushalt oder als Geschenk in ihrem persönlichen Gepäck mit sich führen (Reisemitbringsel) frei von Eingangsabgaben, soweit sie sich im Rahmen von festgelegten Mengen- und Wertgrenzen halten. Für die hochbesteuerten Tabakwaren, Alkoholika und alkoholhaltige Getränke, Parfums, Toilettenwasser, Tee, Kaffee und Arzneimittel gibt es Mengenbeschränkungen (z.B. 300 Zigaretten, 3 Liter Wein, 75 g Toilettenwasser, 200 g Tee, 1000 g Kaffee), für die Einfuhr anderer Waren aus dem freien Verkehr eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften - ausgenommen Gold, Goldlegierungen und -plattierungen - ist die Wertgrenze auf bis zu einem Gesamtwert von insgesamt 780,- DM festgelegt. Für Grenzbewohner ist die Abgabenfreiheit nach § 3 Abs. 4 EF-VO eingeschränkt.

b. Die Europa-Plakette

Um das Ziel der mäßigen, aber freien Durchfahrt über die Grenze wirkungsvoller zu gestalten, werden das sogenannte Plakettenverfahren und die Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen vorgesehen.

Zur Erleichterung der Sichtkontrollen können sich die Reisenden an der Windschutzscheibe einer grünen Scheibe von mindestens 8 cm Durchmesser bedienen, um dem Kontrollbeamten anzuzeigen, daß sie die grenzpolizeilichen Vorschriften einhalten, lediglich erlaubte Waren im Rahmen der Freigrenzen mit sich führen und die Devisenvorschriften einhalten (Art. 3).

Die grüne Europaplakette hat sich jedoch auch dort, wo an den Grenzen "Europaspuren" eingerichtet sind, aus den verschiedensten Gründen nicht durchgesetzt. Die Kraftfahrzeuge, die als Stichproben einer eingehenden Kontrolle unterzogen werden, werden unabhängig vom Führen der Europa-Plakette nach Verdachtskriterien möglicher Rechtsverletzungen ausgewählt. Die Personenkraftwagen, deren Fahrzeugführer die grüne Scheibe zeigt, sollen zwar weniger häufig Sichtprobenkontrollen unterzogen werden, sie genießen aber keine Vorzugsbehandlung, da der Verpflichtung zur Kontrolle "auffälliger" Reisender Vorrang gebührt. Falls die Plakette an die Windschutzscheibe geklebt ist, bleibt zu bedenken, daß im Falle, daß die Voraussetzungen der freien Durchfahrt einmal nicht erfüllt sein sollten (weil man z.B. keinen Personalausweis bei sich hat oder mehr Zigaretten als erlaubt aus Luxemburg einführen sollte), die grüne Europa-Plakette für diesen Fall entfernen müßte. Überdies hat sich der Verkehr auch bei Europa-Spuren dem Verkehrsfluß dieser Spuren nicht angepaßt, weil Kraftfahrzeuge mit und ohne Europa-Plakette die gleiche Fahrbahn benutzen. Dazu trägt sicher auch bei, daß nach Ansicht des

Bundesministers der Finanzen die Plakette bei einer Kontrolle keine rechtlichen Auswirkungen haben soll¹³ und nach der Rechtsmeinung ein "zollrechtliches Nichts"¹⁴ darstellt.

Die im Schengener Übereinkommen getroffenen Regelungen des KOWAZ-Verfahrens ("Kontrolle-ohne-Wartezeiten") sowie der E-Plaketten-Kennzeichnung sind eine Nachbildung der Vereinbarungen, die bereits im Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze vom 13. Juli 1984 in Saarbrücken-Forbach festgelegt waren (s. dort Art. 2 und 3). Für den Bereich der deutsch-französischen Grenze brachte das Schengener Übereinkommen insoweit hinsichtlich der Freizügigkeit des grenzüberschreitenden Verkehrs keine Veränderung, da sie bereits seit dem 13. Juli 1984 bestanden hat.

c. Die Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen

Der Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen bei den Gemeinschaftszollämtern und den nebeneinanderliegenden nationalen Grenzabfertigungsstellen soll über das bisher Erreichte bis zum 1. Januar 1986 eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden (Art. 5). Denn es ist verständlich, daß die Aufmerksamkeit des Reisenden auf eine Kontrollstelle der Polizei- und Zollbeamten von zwei Vertragsstaaten zu einer Erleichterung beim Grenzübertritt in langsamer Fahrt ohne Anhalten führt.

Die kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen nach Art. 2 des Schengener Übereinkommens sind ab 15. Juni 1985 durch die Einführung des erleichterten Kontrollverfahrens an den gemeinsamen Binnengrenzen vollzogen worden. Das erleichterte Kontrollverfahren hat zu einer spürbaren Beschleunigung der

Abfertigung an den Binnengrenzen und zur Vermeidung von Staubildungen geführt. Die Bundesregierung ist der Meinung, daß dies unter Aufrechterhaltung des Sicherheitsstandards geschehen sei. Damit setzt sie sich jedoch mit ihren eigenen Bemühungen um Ausgleichsmaßnahmen für den Fall der Beseitigung aller Kontrollen in Widerspruch. Ihre Ansicht wird aber auch in der Diskussion um die Auswirkungen des Schengener Übereinkommens von vielen Fachleuten aus der Sicht der grenzpolizeilichen Aufgriffe nicht geteilt.

Die kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen nach Art. 5 des Schengener Übereinkommens, bis zum 1. Januar 1986 gemeinsame Kontrollstellen einzurichten, ist durch die Schaffung gemeinsamer Kontrollpositionen der jeweiligen Nachbarstaaten an insgesamt 109 Übergängen überall dort verwirklicht worden, wo dies die örtlichen Verhältnisse gestatteten. Die Einrichtung gemeinsamer Kontrollpositionen wurde nach dem Saarbrücker Abkommen vom 13. Juni 1984 an der deutsch-französischen Grenze begonnen und später an allen Grenzen der Vertragsstaaten fortgeführt. Auch diese Maßnahme hat durch den möglichen einmaligen Halt zur Beschleunigung des Verkehrs über die Binnengrenzen beigetragen. Im Hinblick auf die zum 1. Januar 1990 anzustrebende Abschaffung der Personenkontrollen ist darauf verzichtet worden, auch dort gemeinsame Kontrollpositionen zu schaffen, wo dies nur mit erheblichen baulichen Maßnahmen möglich gewesen wäre.

d. Der kleine Grenzverkehr

Für die Staatsangehörigen, die in Gemeinden an den gemeinsamen Binnengrenzen leben, bestehen oft verwandtschaftliche und freundschaftliche Beziehungen. Gleiche landschaftliche und klimatische Bedingungen vermitteln ein gemeinsames Lebensgefühl. Für die Grenzbewohner liegt damit ein besonderes Inter-

esse vor, über die Grenze einen Kultur- und Erfahrungsaustausch zu pflegen. Dem steht jedoch entgegen, daß die nächstgelegene Grenzübergangsstelle weit entfernt und dann auch verschiedentlich nur zeitweise geöffnet sein kann. Damit können sich aus dem Besuchsverkehr über die Grenze große Umwege und Zeitverluste ergeben. Art. 6 des Schengener Übereinkommens verpflichtet daher die Vertragsparteien, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Anwohnern grenznaher Gemeinden zu gestatten, die Grenzen außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen und außerhalb der Öffnungszeiten zu überschreiten. Die Vorteile sollen jedoch für den begünstigten Personenkreis nur dann gelten, wenn die mitgeführten Waren innerhalb der Freigrenzen liegen und die geltenden Devisenbestimmungen beachtet werden.

Für diese in Art. 6 des Schengener Übereinkommens vorgesehenen Erleichterungen des Grenzübertritts auch außerhalb der Öffnungszeiten und der zugelassenen Grenzübergangsstellen läßt sich herausheben, daß Fortschritte erzielt worden sind. Im kleinen Grenzverkehr dürfen Angehörige von EG-Staaten mit Wohnsitz in grenznahen Gemeinden die Binnengrenzen an den in diesen Gemeinden gelegenen Grenzübergängen auch außerhalb der Öffnungszeiten überschreiten, wenn sie die erforderlichen Dokumente mitführen und die Warenfreimengen einhalten. Außerdem wurden zusätzliche Passierstellen eingerichtet, über die Angehörige der EG-Mitgliedstaaten unter den gleichen Voraussetzungen ein- und ausreisen dürfen.

e. Die Ausgleichsmaßnahmen als Korrelat der Erleichterungen bei den Kontrollen

Im Hinblick auf die Risiken und Gefahren, die mit der Erleichterung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen für die innere Sicherheit verbunden sein können, finden sich die Vertragspartner auf verschiedenen Gebieten, auf denen sie eine

Annäherung oder sogar eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften als Voraussetzung für die Freizügigkeit des Personenverkehrs ohne Nachteile für die innere Sicherheit im Vertragsgebiet für erforderlich halten, zur Zusammenarbeit bereit: Sie bemühen sich, sobald wie möglich ihre Sichtvermerkspolitik anzunähern (Art. 7), sie verpflichten sich, den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln in ihren Hoheitsgebieten entschieden zu bekämpfen und ihre Aktionen in diesem Bereich wirksam zu koordinieren (Art. 8), und sie verstärken die Zusammenarbeit im Kampf gegen Kriminalität, vor allem gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und Waffen, gegen die unerlaubte Einreise und den unerlaubten Aufenthalt von Personen, gegen Steuer- und Zollhinterziehung sowie gegen Schmuggel (Art. 9). Obwohl gleichsam wie zur Bekräftigung der Kampf gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln in Art. 8 und 9 des Übereinkommens festgelegt wird, ist - sehr zum Bedauern der französischen und deutschen Behörden - bekannt, daß die Regierung und Verwaltung in den Niederlanden diesem Anliegen keine hohe Priorität einräumt.

Zur Sicherstellung der in den vorgenannten Artikeln 7 und 10 genannten Zusammenarbeit finden in regelmäßigen Abständen Zusammenkünfte der zuständigen Behörden der Vertragsparteien statt, um die Ausgleichsmaßnahmen zur Beseitigung möglicher Beeinträchtigungen der inneren Sicherheit festzulegen, die eine Abschaffung der Kontrollen im Reiseverkehr zum 1. Januar 1990 ermöglichen sollen.

5. Der gewerbliche Straßenpersonenverkehr

Für die Kontrolle des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs sind sich die Vertragsparteien des Schengener Übereinkommens dessen bewußt, daß der Aufenthalt an den gemeinsamen Grenzen

so kurz wie möglich gehalten werden sollte. Sie werden sich daher bemühen, den noch als notwendig erachteten Grenzaufenthalt zu reduzieren. Dies geschieht jedoch nicht wie für den allgemeinen Personenverkehr durch Vereinbarung der einfachen Sichtkontrolle. Es sollen vielmehr Lösungen angestrebt werden, die es erlauben, auf eine systematische Kontrolle des Fahrtenblattes und der Beförderungsgenehmigungen zu verzichten (Art. 4). Diese verkehrsrechtlichen Kontrollen an den Binnengrenzen finden ihre Grundlage im Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961¹⁵ und in verschiedenen Verordnungen des Rates der Gemeinschaften aus den Jahren 1966, 1969 und 1972.

Für den grenzüberschreitenden entgeltlichen Personenverkehr mit ausländischen Kraftomnibussen¹⁶ ist im Rahmen der Gelegenheitsverkehrsdienste für Rundfahrten mit geschlossenen Türen, besetzte Einfahrten und Leereinfahrten, eine Genehmigung der deutschen Behörde nicht erforderlich. Der Fahrer hat jedoch ein von der EWG vorgeschriebenes, ausgefülltes grünes Fahrtenblatt mitzuführen¹⁷. Unternehmer aus Belgien, Niederlanden und Luxemburg brauchen dabei anstelle der Namen der Fahrgäste jedoch nur die Zahl der Fahrgäste unter Punkt 6 des Fahrtenblattes anzugeben. Auch der Werkverkehr¹⁸ ist genehmigungsfrei. Der Fahrer hat jedoch eine Bescheinigung über die Beförderung von Arbeitnehmern mit Omnibussen in der Sprache des Zulassungslandes des Fahrzeuges mitzuführen. Nur für den Linienverkehr und Pendelverkehr (ebenso den Ferienzielreiseverkehr) zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind Genehmigungen erforderlich¹⁹. Diese von der EWG vorgeschriebene Genehmigung des Heimatstaates hat der Fahrer beim Verkehrsdienst in der Gemeinschaft mit sich zu führen. Ob der Kraftfahrzeugführer der Verpflichtung, die vorgenannten Fahrtenblätter, Bescheinigungen und Genehmigungen im grenzüberschreitenden Verkehr bei sich zu führen,

nachgekommen ist, wird an der Grenze, auch den Binnengrenzen, durch die Zollstellen geprüft²⁰. Und die Dienstanweisung für die Zollstellen²¹ schreibt vor, daß eine wirkungsvolle Überwachung des Straßenpersonenverkehrs durch zahlreiche Stichproben sicherzustellen ist, soweit dies der Verkehr über die Grenzübergänge erlaubt, Beanstandungen in Listen einzutragen sind und diese vierteljährlich dem Bundesverkehrsministerium zu übersenden sind.

6. Die langfristig durchzuführenden Maßnahmen

Art. 17 S. 1 des Schengener Übereinkommens stellt das hauptsächlichste Ziel der Vereinbarung heraus: Im Personenverkehr streben die Vertragsparteien den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen und deren Verlegung an die Außengrenzen an. Dies soll nach Art. 30 möglichst bis zum 1. Januar 1990 geschehen. Insoweit wird die Zielsetzung zur Beseitigung aller Kontrollen im Personenverkehr möglichst zum 1. Januar 1990 immer wieder in Verkennung des zugrundeliegenden Sachverhalts als die "Verwirklichung des Schengener Übereinkommens" angesprochen. Dabei sind sich die Vertragsparteien jedoch, wie sich insbesondere für den polizeilichen Bereich aus den Art. 17 S. 2, 19 und 20 ergibt, dessen bewußt, daß die Beseitigung aller Kontrollen eine wesentliche Vorarbeit erfordert. Diese soll in den Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit sowie des Ausländer- und Asylrechts geleistet werden. Abschließend sind die erforderlichen Regelungen in einem jeweils in innerstaatliches Recht umzusetzenden Staatsvertrag festzulegen.

Um das Ziel, am 1. Januar 1990 alle Kontrollen im Personenverkehr zu beseitigen, zu erreichen, werden sich die Vertragsparteien, soweit notwendig, bemühen,

1. die den Kontrollen zugrundeliegenden Gesetze und Vorschriften hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen zu harmonisieren und
2. ergänzende Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Personen, die nicht Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind, zu ergreifen (Art. 17 S. 2).

Art. 19 und 20 legen die Rechtsgebiete fest, auf denen die Harmonisierung der Vorschriften erfolgen soll: im Betäubungsmittelrecht, im Waffen- und Sprengstoffrecht, im Hotelmelde-recht, im Ausländerrecht und im Asylrecht. Als Ausgleichsmaß-nahmen zum Schutz der inneren Sicherheit werden ein verstärk-ter Informationsaustausch durch Einrichtung eines gemeinsamen Fahndungssystems der Vertragsstaaten und durch eine intensi-vere Zusammenarbeit der Polizeien (Art. 18 Buchstabe a und c) sowie die Ausräumung von Schwierigkeiten bei der Anwendung der Abkommen über die internationale Rechtshilfe und die Aus-lieferung (Art. 18 Buchstabe b) angesprochen.

Die Bundesregierung hat in der Antwort auf eine Kleine Anfra-ge der SPD-Fraktion zu den Folgen des Schengener Übereinkom-mens und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die bisher noch nicht in den Bundestagsdrucksachen veröffentlicht worden ist²², über den Stand der Harmonisierung auf den ge-nannten Rechtsgebieten und zu den erforderlichen Ausgleichs-maßnahmen berichtet. Sie zieht im wesentlichen eine positive Bilanz der bisherigen Verhandlungen und geht von der Überzeu-gung aus, daß der notwendige Staatsvertrag über die Abschaf-fung aller, den Personenverkehr hindernden Kontrollen vor dem 31. Dezember 1989 abgeschlossen werden kann und auch die Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Körperschaften erhält. Bei der Durchsicht der Antwort der Bundesregierung

fallen jedoch eine Vielzahl von Themen und Gegenständen auf, die noch einer Regelung bedürfen oder divergierende Auffassungen der Vertragsstaaten zu einzelnen Problembereichen ihrer Absichtserklärungen erkennen lassen.

So sollen die Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs an den Außengrenzen verstärkt und nach gemeinsamen Grundsätzen durchgeführt werden. Die Ausbildung und die Dienstvorschriften sollen für die Kontrollbeamten harmonisiert werden. Die Verwirklichung dieser beiden wichtigen Anliegen werden einige Zeit und Mühe in Anspruch nehmen.

Die Einrichtung des gemeinsamen Fahndungssystems wird sich, selbst wenn über die meisten Ausschreibungsarten eine Einigung erzielt worden zu sein scheint, auch im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Fragen, die gerade für die Bundesrepublik wichtig sind und z.B. in Frankreich nicht die gleiche Aufmerksamkeit erhalten, nicht von heute auf morgen verwirklichen lassen.

Hinsichtlich des allgemeinen Informationsaustausches zur vorsorgenden Verbrechensbekämpfung und der polizeilichen Zusammenarbeit durch grenzüberschreitende Nacheile und Observation, Einrichtung unmittelbarer Sprechfunkverbindungen, Austausch von Verbindungsbeamten und Abwehr von Gefahren sind die Gespräche nicht abgeschlossen. Nach deutscher Auffassung müssen auf dem Gebiet der Rechtshilfe auch noch Regelungen zur Beschleunigung des Auslieferungsverfahrens, zum Verzicht auf den Grundsatz der Spezialität, über die Überstellung verurteilter Personen, die in ihr Heimatland geflohen sind, und die Rechtshilfe und Auslieferung in Fiskalsachen getroffen werden.

Besondere Auffassungsunterschiede bestehen zwischen den Nie-

derlanden und den übrigen Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens hinsichtlich eines einheitlichen Mindeststandards für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität in Bezug auf den Besitz und den Handel mit weichen Drogen. Die Bundesrepublik Deutschland sieht beim Ausbleiben einer Einigung in dieser Frage die Gefahr, daß nach Öffnung der Grenzen diese Drogen unkontrolliert auf den deutschen Markt fließen. Es ist fraglich, ob die vorgesehene Einsetzung einer Kommission von Pharmakologen, die eine gemeinsame Handhabung des bisher von den Benelux-Staaten noch nicht ratifizierten UN-Übereinkommens über psychotrope Stoffe von 1971 durch die Vertragsstaaten sicherstellen soll, und einer Arbeitsgruppe von Polizei und Zoll, um Leitlinien zur Bekämpfung der Betäubungskriminalität zu entwickeln und umzusetzen, zur Lösung der anstehenden Fragen in angemessener Zeit - es steht immer der 31. Dezember 1989 im Hintergrund - führen wird.

Auf dem Gebiet des Waffen- und Sprengstoffrechts wird zwar der Erfolg eines zum 1. Januar 1989 in Kraft tretenden Regierungsabkommens über die Einrichtung eines Informationsaustausches betreffend den Erwerb von Schußwaffen angezeigt. Für die Harmonisierung des Waffenrechts scheinen in der Einteilung in verbotene, erlaubnis- und meldepflichtige Waffen, in der Festlegung der persönlichen Voraussetzungen zum Erwerb von Schußwaffen und der Ausnahmegenehmigungen für verbotene Waffen sowie in der einheitlichen Kennzeichnung der Feuerwaffen und in der Führung von Waffenbüchern durch die Hersteller wichtige Grundlagen für eine Harmonisierung geschaffen zu sein. Aber der seit vielen Jahren bestehende Unterschied in den Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland sowie Frankreich und Belgien andererseits, welche Kurzwaffen und lange Jagd- und Sportwaffen einer Anmelde- oder Erlaubnispflicht unterworfen werden sollen, konnte nicht ausgeräumt werden.

Für den Bereich des Ausländerrechts wurde ein Harmonisierungsprogramm zur Angleichung der Sichtvermerkspolitik für Drittausländer erstellt, mit der vorgesehenen Zusammenarbeit bei der Sichtvermerkserteilung begonnen und Einigkeit über die Schaffung eines gemeinsamen Visums der Vertragsstaaten, die Erweiterung des Geltungsbereiches der nationalen Visa auf alle Vertragsstaaten für die Übergangszeit und die Sichtvermerksfreiheit der in den Vertragsstaaten ansässigen Ausländer aus Nicht-EG-Staaten für die übrigen Staaten erreicht. Die Verhandlungen über die Meldepflicht für alle Drittausländer und die Abschiebung von illegalen Ausländern durch den jeweils aufgreifenden Staat und deren Finanzierung sind noch nicht ausgeschlossen.

Für das Asylrecht werden acht konkrete Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Austausch statistischer Daten, frühzeitige gegenseitige Unterrichtung über beabsichtigte Rechtsänderungen mit Auswirkungen auf Asylbegehrende und Flüchtlinge, Schaffung eines Informationsaustausches über einzelne Asylbegehrende, die sich zuvor in einem anderen Vertragsstaat aufgehalten haben) aufgeführt. Das Ziel dieser Maßnahmen wird darin gesehen, jedem Asylbewerber das Recht auf Prüfung seines Asylantrages in einem Vertragsstaat zu gewährleisten, zugleich aber die Einreichung gleichlaufender oder zeitlich versetzter Asylanträge durch denselben Ausländer in verschiedenen Vertragsstaaten zu verhindern. Dieses soll dadurch erreicht werden, daß jeweils nur ein Vertragsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Bei Vorliegen von Besonderheiten des nationalen Rechts soll jeder Vertragsstaat sich das Recht vorbehalten können, ein Asylbegehren auch dann zu behandeln, wenn die Zuständigkeit bei einem anderen Vertragsstaat liegen sollte. Wenn insoweit auch die Formulierung entsprechender Vertragsinhalte im wesentlichen erfolgt sei und der Entwurf der Begründung ausgearbeitet werde, ist gerade in der letzten Zeit

in der Bundesrepublik Deutschland eine kontroverse Diskussion um die Neuordnung des Asylrechts, insbesondere die Fragwürdigkeit politischer Asylanten, entstanden, um die nach Presseinformationen ca. 90 % Wirtschaftsflüchtlinge zu reduzieren. Wenn auch noch die untergeordnete Frage des grenzüberschreitenden Verkehrs von Asylbewerbern zwischen den Vertragsstaaten und des Austausches persönlicher Asylbewerberdaten der Prüfung und Erörterung bedarf, so kann doch bei einer weiterreichenden Neuordnung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland das bisher für Ausgleichsmaßnahmen in einem Staatsvertrag Vorformulierte in Frage gestellt sein. Hier wird die volle Problematik von Harmonisierungsbestrebungen deutlich, wenn jeder Staat trotz völkerrechtlicher Verpflichtungen aus souveränem Recht jederzeit anderes Recht setzen kann.

Auf die Frage der SPD-Fraktion, ob es nach Auffassung der Bundesregierung sicher sei, daß die Kontrollen an den Binnengrenzen, wie es nach den vertraglichen Absprachen im Schengener Übereinkommen vorgesehen sei, am 1. Januar 1990 wegfallen werden, kann die Bundesregierung daher nur antworten:

"Das Schengener Übereinkommen sieht vor, den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen "möglichst bis zum 1. Januar 1989" durchzuführen. Zu welchem Zeitpunkt genau und in welchen Schritten der Kontrollabbau vollzogen werden kann, hängt davon ab, ob zu dem angestrebten Termin Ergebnisse aus den Ausgleichsverhandlungen vorliegen, die den Wegfall der Kontrollen ermöglichen."

II. Die Wirksamkeit des Schengener Übereinkommens

1. Die Bekanntmachung des Übereinkommens

Im Hinblick auf die Rechtswirksamkeit des Schengener Übereinkommens ist die Art und der Ort der Veröffentlichung bemerkenswert. Das Schengener Übereinkommen ist zunächst unabhängig davon, ob Art. 59 ff. eingreift, als eine völkerrechtliche Vereinbarung anzusehen. Völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR und die zu ihrer Inkraftsetzung oder Durchsetzung erlassenen Rechtsvorschriften sowie die damit zusammenhängenden Bekanntmachungen werden jedoch im Bundesgesetzblatt Teil II veröffentlicht. Das Schengener Übereinkommen ist jedoch nicht im Bundesgesetzblatt Teil II, sondern als eine Bekanntmachung des Bundesministers des Innern vom 29. Januar 1986 - VII 2 - 125 760 BEL/6 im Gemeinsamen Ministerialblatt 1986, S. 79 ff. V. Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung, veröffentlicht. Es ist für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland von Staatssekretär Prof. Dr. Schreckenberger im Bundeskanzleramt unterzeichnet. Es berührt die Beziehungen zu anderen Staaten und fällt damit in den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes. Es sieht schwerge- wichtig mit der einfachen Sichtkontrolle ohne Wartezeiten im Personenverkehr und dem Ziel des Abbaus der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen Regelungen vor, die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Grenzfah- dung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministers des In- nern fallen. Soweit die Kontrolle ohne Wartezeiten im Perso- nenverkehr die Überholung von Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Feststellung, ob unerlaubte (z.B. Betäubungsmittel) oder steuerpflichtige Waren (gewerbliche oder die Reisefreimengen überschreitende) eingeführt werden, zum Gegenstand hat, liegt die Zuständigkeit des Bundesministers für Finanzen vor. Und

soweit Regelungen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr im Hinblick auf die Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten, der Maße und Gewichte bei Nutzfahrzeugen und des technischen Zustandes der Fahrzeuge in Frage stehen (s. Art. 11), wird die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr tangiert. In diesem Zusammenhang bedarf es der Erwähnung, daß das dem Schengener Übereinkommen weithin nachgebildete, aber auch wesentliche Unterschiede aufweisende Abkommen vom 20. Juni 1986 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Dänemark über Erleichterungen des Grenzübertritts durch Bekanntmachung vom 26. Januar 1987 des Bundesministers für Verkehr im Bundesgesetzblatt Teil II, S. 133 ff. veröffentlicht ist.

Es gibt keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz, daß völkerrechtliche Vereinbarungen zu ihrer Rechtswirksamkeit der Veröffentlichung oder Bekanntmachung bedürfen. Der Grundsatz des Art. 82 GG, der für die Wirksamkeit der nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze die Verkündung im Bundesgesetzblatt vorschreibt, kann nicht auf die Wirksamkeit völkerrechtlicher Vereinbarungen ausgedehnt werden. Es kann daher auch, soweit nicht die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG vorliegen, für völkerrechtliche Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland mit auswärtigen Staaten keine Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt Teil II gefordert werden. Wohl wird man aber für den Fall, daß eine völkerrechtliche Vereinbarung für den einzelnen Staatsbürger - wie im Schengener Übereinkommen - besondere Rechte festlegt, in einem demokratischen Staatswesen überhaupt eine Bekanntmachung oder Veröffentlichung in einem allen Bürgern zugänglichen Schriftwerk fordern müssen²³. Dies kann hier aber im einzelnen nicht begründet werden. Da aber das Schengener Übereinkommen durch den Bundesminister des Innern, dessen Zuständigkeitsbereich am stärksten betroffen ist, öffentlich

bekanntgemacht worden ist, lassen sich aus der Art und dem Ort der Veröffentlichung des Schengener Übereinkommens, wenn es als nicht zustimmungsbedürftiges Regierungsabkommen anzusehen ist, keine Zweifel an seiner Rechtswirksamkeit herleiten.

2. Die Ermächtigungsgrundlage

Völkerrechtliche Vereinbarungen, zu denen auch das Schengener Übereinkommen gehört, können in einem einphasigen oder mehrphasigen Verfahren verwirklicht werden. Obwohl in demokratischen Staaten das zusammengesetzte Vertragsverfahren mit der Annahme, Authentifizierung und insbesondere Ratifikation, meist nach Zustimmung des Parlamentes durch Unterfertigung einer förmlichen Urkunde seitens des Staatsoberhauptes, überwiegt²⁴, ist das einfache Vertragsverfahren auch zwischen demokratischen Staaten möglich, da die Unterhändler aufgrund einer besonderen Vollmacht zum endgültigen Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages legitimiert sein können.

Art. 59 Abs. 1 GG legt für die Bundesrepublik Deutschland zwar fest, daß die völkerrechtliche Vertretung des Bundes und der Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten im Namen des Bundes durch den Bundespräsidenten wahrgenommen wird. Es entspricht jedoch überwiegender Auffassung und ständiger Praxis, daß die Bundesregierung und einzelne Fachminister stillschweigend als ermächtigt angesehen werden, anstelle des Bundespräsidenten für die Bundesrepublik Deutschland Regierungs- und Ressortübereinkommen abzuschließen. Für diese Fälle wird eine gewohnheitsrechtliche, stillschweigende Ermächtigung des Bundespräsidenten unterstellt²⁵. § 77 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien legt insoweit fest, daß nicht der Bundespräsident, sondern der Bundesminister des Auswärtigen zum Abschluß von Regierungsabkommen ermächtigt.

Für das Schengener Übereinkommen darf davon ausgegangen werden, daß die Ermächtigungsgrundlage zum Abschluß dieses Regierungsabkommens im Rahmen eines einfachen Vertragsverfahrens vorhanden gewesen ist.

3. Die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 59 GG

Gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen völkerrechtliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Für die Auslegung des Begriffs der "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln", kann man am Wortsinn ausgerichtet zunächst daran denken, daß überall dort, wo die Vereinbarung politischer Ziele unter verschiedenen Staaten überhaupt in Frage steht, solche Verträge angenommen werden könnten. Dies kann jedoch nach dem Sinn und Zweck der Regelung in Art. 59 GG nicht gemeint sein, weil dann fast alle völkerrechtlichen Vereinbarungen auch minderen Gewichts darunter fallen würden. Die Regelung politischer Beziehungen kann daher, wie das Bundesverfassungsgericht schon frühzeitig kurz nach Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1952 im Hinblick auf das deutsch-französische Handels- und Zahlungsabkommen vom 10. Februar 1950 entschieden hat, nur dort angenommen werden, wo diese wesentlich und unmittelbar den Bestand des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit und seine Stellung und sein Gewicht in der Staatengemeinschaft (z.B. der UNO) oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen²⁶. Hat ein Vertrag für die Bundesrepublik nur deshalb politische Bedeutung, weil er wesentliche Auswirkungen auf ihre innerpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse hat, so wird ein solcher völkerrechtlicher Vertrag dadurch nicht zu einem "politischen Ver-

trag" im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG²⁷.

Auch für die Frage, ob sich ein Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, kann nicht entscheidend sein, ob sich allein nach dem Wortsinn in der völkerrechtlichen Vereinbarung Regelungsmaterien aus dem Zuständigkeitskatalog der Bundesgesetzgebung befinden. Wenn die Zustimmung oder Mitwirkung der zuständigen gesetzgebenden Körperschaften gefordert wird, so kann das nach dem Sinn und Zweck des Art. 59 GG nur bedeuten, daß solche Regelungen in der völkerrechtlichen Vereinbarung gemeint sind, die bestehende Gesetze der Bundesrepublik in der Art ändern oder abwandeln, wie sie nur durch die gesetzgebenden Organe des Bundes vorgenommen werden können²⁸. Der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages ist nur dann Gegenstand der Bundesgesetzgebung, wenn in seiner innerstaatlichen Vollziehung ein Bundesgesetz erforderlich ist, das nach innerstaatlichem Recht alle Voraussetzungen erfüllen muß, um berechtigen oder erfüllen zu können²⁹.

Betrachtet man unter diesen in ihrer Tragweite und Bedeutung festgelegten Voraussetzungen des Art. 59 GG die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens, so darf man feststellen, daß diese den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen verschiedenster Art. auf unterschiedlichen Gesetzesmaterien verwirklichen wollen. Unter den kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen geht es stets nur um die Verminderung oder Einschränkung der Kontrollen, so z.B. in Art. 2 der Kontrollen im Reiseverkehr nach grenzpolizeilichen und zollrechtlichen Bestimmungen, um den Verzicht auf systematische Kontrollen des Fahrtenblattes und der Beförderungsgenehmigungen in Art. 4, der Lenk- und Ruhezeiten, der Maße und Gewichte bei Nutzfahrzeugen und des technischen Zustandes der Fahrzeuge in Art. 11 und der Dokumente, die zur Durchführung von genehmigungsfreien oder kontingentfreien Beförderungen im

Rahmen gemeinschaftlicher oder bilateraler Vorschriften berechtigen, in Art. 12. An keiner Stelle des Übereinkommens werden Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen überhaupt in Frage gestellt oder gar aufgehoben, was im Widerspruch zu bestehenden Gesetzen in der Bundesrepublik Deutschland stehen könnte. Insoweit beschränkt sich das Schengener Übereinkommen auf gesetzlich mögliches und vertretbares Verwaltungshandeln im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen. Sicher stellt sich in diesem Zusammenhang die sehr interessante Frage, wie die Rechtslage zu beurteilen ist, wenn in Ausführung des Schengener Übereinkommens eine Verwaltung durch Anweisung an ihre nachgeordneten Behörden die Kontrollen zur Anwendung des Gesetzes insgesamt verbieten und damit die innerstaatlichen Gesetze de facto beseitigen würde.

Unter den langfristig durchzuführenden Maßnahmen wird zwar in Art. 17 des Schengener Übereinkommens für den Personenverkehr in dem Bestreben, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen abzubauen und an die Außengrenzen zu verlegen, das politische Ziel der Abschaffung aller den freien Verkehr über die Binnengrenzen hinderlichen Kontrollen ins Auge gefaßt. Aber schon aus dem Art. 17 S. 2 hinsichtlich der Bemühungen zur Harmonisierung der den Kontrollen zugrundeliegenden Gesetze und Vorschriften wird deutlich, daß sich die Vertragspartner dessen bewußt sind, daß dieses Ziel nur über die innerstaatliche Gesetzgebung in jedem Vertragsstaat erreicht werden kann. Und die Art. 18 und 27 zeigen in den einzeln aufgeführten Bereichen, in denen die Vertragspartner nach Angleichung der Gesetze streben, sich um Harmonisierung oder erleichternde Regelungen bemühen, gemeinsame Initiativen ergreifen oder die Zusammenarbeit fortentwickeln sowie letztlich sogar prüfen werden, wie die indirekten Steuern zu harmonisieren sind, nur die Vielzahl der Probleme auf, die einem

freien Verkehr über die Binnengrenzen noch entgegenstehen. Sie beinhalten politische Zielsetzungen, aber nicht solche, die unter Art. 59 GG subsumiert werden können. Insoweit kann festgestellt werden, daß das Schengener Übereinkommen nicht unter den Zustimmungsvorbehalt des Art. 59 GG fällt.

4. Das Schengener Übereinkommen als Regierungsabkommen

Als Regierungsabkommen sind alle völkerrechtlichen Vereinbarungen zu verstehen, in denen die Regierungen der Vertragsstaaten, sei es im Rubrum, in einer Vertragsabstimmung oder in der Schlußformel des Handelnden, als vertragsschließende Parteien auftreten. Dies ist im Schengener Übereinkommen der Fall.

In ihrer völkerrechtlichen Qualität können Regierungsabkommen nach ihrem Inhalt jedoch Staatsverträge sein, die inhaltlich die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG erfüllen und damit ein zustimmendes Gesetz der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften notwendig machen. Sie können jedoch auch den Inhalt von Ressort- oder Verwaltungsabkommen zum Gegenstand haben, das heißt Regelungen betreffen, die eine Verwaltung innerhalb der ihr gemäß Art. 65 S. 2 GG gewährten Zuständigkeit und innerhalb der in den einzelnen Gesetzen festgelegten Grenzen treffen darf. Sind die Zuständigkeiten mehrerer Verwaltungsbereiche berührt, so können mehrere Bundesminister auftreten. Es kann aber auch ein Bundesminister, oder wie beim Schengener Übereinkommen der Bundeskanzler, zu den Verhandlungen und zum Abschluß des völkerrechtlichen Vertrages ermächtigt werden, wobei die durch die Regelungen betroffenen Bundesminister intern ihre Zustimmung erteilen müssen .

Betrachtet man nun den Inhalt der Vertragsbestimmungen des

Schengener Übereinkommens, so darf hier zusammenfassend festgestellt werden, daß die sofort mit dem 15. Juni 1985 oder zum 1. Januar 1986 gültigen und wirksamen Maßnahmen in der Einschränkung der Kontrollen die den einzelnen Verwaltungen vorbehaltenen Regelungen betreffen. Zustimmungs- und Mitwirkungserfordernisse der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften treten erst dann auf, wenn in Bundesgesetzen vorgesehene Kontrollen, die die Durchführung der Gesetze sicher sollen, überhaupt beseitigt werden sollen und damit die Anwendung eines innerstaatlichen Gesetzes überhaupt in Frage steht. So wird man die im Schengener Übereinkommen angestrebte Abschaffung der Grenzkontrollen im Reiseverkehr an den Binnengrenzen zum 1. Januar 1990 als solch eine Regelung ansehen dürfen, die eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf. Dies scheint auch die Meinung der Bundesregierung zu sein, wenn sie in Beantwortung der Kleinen Anfrage der SPD zu den Folgen des Schengener Übereinkommens und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes zum Ausdruck bringt, daß die Vertragsstaaten beabsichtigen, die für die Verlegung der grenzpolizeilichen Kontrollen an die Außengrenzen und für die Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen erforderlichen Regelungen in einem jeweils in innerstaatliches Recht umzusetzenden Staatsvertrag festzulegen³¹. Wenn daher, was anzunehmen ist, die nach ihrer Zuständigkeit betroffenen Ressorts (der Bundesminister des Auswärtigen, der Innenminister, der Finanzminister, der Verkehrsminister, der Justizminister) bei den Vertragsverhandlungen des Schengener Übereinkommens mitgewirkt oder deren Ergebnisse gebilligt haben, wurde das Schengener Übereinkommen mit dem auf die Unterzeichnung folgenden Tag durch die Unterschrift des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, Prof. Dr. Schreckenberger, in vollem Umfange mit all seinen Bindungswirkungen, insbesondere der Rechte des erleichterten Grenzübertritts für die davon betroffenen Bürger der EG, wirksam.

Art. 32 des Schengener Übereinkommens sieht vor, daß die Unterzeichnung ohne einen Vorbehalt der Ratifizierung oder Beteiligung oder unter dem Vorbehalt der Ratifizierung oder Billigung mit anschließender Ratifizierung oder Billigung erfolgt. Da die staatsrechtlichen Vorschriften für die Bundesrepublik Deutschland keinen Vorbehalt der Ratifizierung oder parlamentarischer Billigung erkennen lassen und auch keine allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze eine Ratifizierung von Regierungsabkommen fordern, erfolgte die Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens ohne einen Ratifizierungs- und Billigungsvorbehalt. Es wurde damit mit seiner Unterzeichnung wirksam.

III. Die Bedeutung des Schengener Übereinkommens

Als der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 abgeschlossen wurde, gingen die Vertragsparteien, wie sich aus Art. 2 über die Aufgabe der Gemeinschaft ergibt, von der Vorstellung der Errichtung eines gemeinsamen Marktes aus. Dieser lag die Überlegung zugrunde, daß der gemeinsame Markt durch die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Einfuhr und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verwirklicht werden könne (Art. 3 Buchstabe a). So nimmt denn auch die Behandlung der Zollunion im Zweiten Teil, Titel I des EWG-Vertrages einen breiten Raum ein (Art. 9-37). Die Tätigkeit der Gemeinschaft sollte aber schon damals nicht nur auf den freien Warenverkehr, sondern auch auf die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gerichtet sein (s. Art. 3 Buchstabe c). Art. 8 legte für die schrittweise Verwirklichung des gemeinsamen

Marktes eine Übergangszeit von 12 Jahren fest.

Als die Zollunion verwirklicht war, sich an den Binnengrenzen jedoch keine Freizügigkeit des Verkehrs eingestellt hatte, setzte sich zuerst in der Politik, dann aber immer stärker auch in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten ein Erstaunen und ein Unverständnis durch. Aber erst der Einheitlichen Europäischen Akte vom 17./28. Februar 1986³² blieb es vorbehalten, den Begriff des Binnenmarktes als eines (Wirtschafts-)Raumes ohne Binnengrenzen einzuführen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu gewährleisten ist (Art. 8 a Abs. 2 EWG-Vertrag). Nachdem sich auf politischer Ebene erst in nahezu 30 Jahren die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß der gemeinsame Markt nur in der Freizügigkeit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs verwirklicht werden kann, setzte sich aber auch die Überzeugung durch, daß nunmehr gehandelt werden müßte. Die Einheitliche Europäische Akte legte daher in dem vorgeannt eingefügten Art. 8 a des EWG-Vertrages einen zeitlichen Rahmen fest. Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um den Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 schrittweise zu verwirklichen. Nachdem die ursprünglich 300 und später auf 279 reduzierten Vorschläge von Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes im Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 1985 die Vielfalt und den Umfang der Probleme erkennen ließen, die auf dem Wege der schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes gelöst werden müssen, kann man es für die demokratisch strukturierten Mitgliedstaaten schon als einen politischen Kraftakt erstaunlichen Ausmaßes ansehen, den wesentlichen Teil der erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes innerhalb von nunmehr ungefähr 6 Jahren treffen zu wollen. Von dieser Zeit sind wiederum zwei Jahre verstrichen.

Von diesen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften aus gesehen bedeutet das Schengener Übereinkommen einen halben Schritt auf dem Wege zum freien unkontrollierten Personenverkehr über die Binnengrenzen in fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Der zweite halbe Schritt zur Verwirklichung des freien Personenverkehrs über die Binnengrenzen zwischen fünf Vertragsstaaten ist durch einen Staatsvertrag zur Abschaffung aller Kontrollen im Personenverkehr vorzunehmen, der der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes bedarf. Wenn dieser Vertrag nach dem Willen und der politischen Zielsetzung der Bundesregierung auch bis zum 31. Dezember 1989 abgeschlossen und wirksam sein soll, so steht angesichts der vorliegenden Probleme dafür nicht mehr viel Zeit zur Verfügung.

Die politische Bedeutung des Schengener Übereinkommens ist evident. Über die politische Zweckmäßigkeit dieses Übereinkommens kann in dieser rechtsbezogenen Darstellung nicht reflektiert werden. Es seien jedoch zwei Hinweise erlaubt. Zunächst darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß das Schengener Übereinkommen unter fünf Vertragsstaaten der Europäischen Gemeinschaften für die übrigen sieben Mitgliedstaaten als "Vorbild" für die europäische Freizügigkeit des Personenverkehrs angesehen werden sollte, könnte oder müßte. Es bleibt fraglich, ob dies allgemein als ein Ansporn für Europa oder als eine die allgemeine Entwicklung behindernde Bevormundung und Beschneidung eigener Interessen durch die sieben anderen EG-Mitgliedstaaten verstanden werden wird. Überdies ist zu erwähnen, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach den in der Presse von den zuständigen Generalzolldirektoren von Frankreich und Luxemburg geäußerten Erklärungen auch nach dem 31. Dezember 1989 auf Kontrollen im Personenverkehr in diesen Vertragsstaaten nicht verzichtet werden soll. Diese Haltung

wird auf dem Hintergrund der Bemühungen der Kommission zur Freizügigkeit des Personenverkehrs an den Binnengrenzen in der Zwölfer-Gemeinschaft verständlich. Dabei kann in Frankreich die von deutscher Seite herausgekehrte Selbständigkeit des Schengener Übereinkommens in offiziellen und Presse-Veröffentlichungen noch nicht einmal durch die Erwähnung des Namens dieses Übereinkommens festgestellt werden. Dieses soll noch durch einen kurzen Blick auf die europäische Entwicklung zur Freizügigkeit des Personenverkehrs verdeutlicht werden.

Durch Art. 14 der Einheitlichen Europäischen Akte ist durch die Einfügung eines Art. 8 b in den EWG-Vertrag die Verpflichtung der Kommission aufgenommen worden, dem Rat vor dem 31. Dezember 1988 und vor dem 31. Dezember 1990 über den Stand der Arbeiten im Hinblick auf die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 zu berichten. Für die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit ist dabei davon auszugehen, daß unter dem Leitbild des Schengener Übereinkommens bei der schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes ein Etappenziel der Fortfall der Kontrollen im Personenverkehr und verschiedene Erleichterungen in anderen Rechtsbereichen sein könnte.

Setzt man sich nun dazu mit dem "Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8 b des EWG-Vertrages" auseinander³³, so kann festgestellt werden, daß die Ausführungen der Kommission weithin von einer Enttäuschung über die geringen Fortschritte auf dem weiten Weg zur Schaffung des Binnenmarktes geprägt sind. Dabei wird für den Personenverkehr hervorgehoben, daß der Richtlinienentwurf über die Vereinfachung der Grenzkontrollen im Reiseverkehr nicht vorankommt und daß die Probleme bei der Suche nach Alternativen und wirksamen Mitteln zur Bekämpfung des Waffen- und Drogenhandels sowie des Terrorismus erheblich

sind³⁴. Unter der Überschrift "Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen" wird dann noch einmal darauf hingewiesen, daß seit mehreren Jahren über die komplexe Materie in den verschiedensten Foren gesprochen wird, die Kommission jedoch trotz gewisser Erfolge in der Frage der Lockerung der Grenzkontrollen, der Drogenbekämpfung und der Einstellung zum Asylrecht und Flüchtlingsstatus "eine klare Notwendigkeit" sieht, "die Arbeit in diesen etwas zusammenhanglosen Gremien auf eine Linie zu bringen und die Strategie zu präzisieren, um das Programm als Ganzes und die einzelnen Teile auf Kurs zu halten"³⁵. Dabei nimmt die Kommission zu den Kontrollen im Personenverkehr an den Binnengrenzen folgende Haltung ein:

"Daß die gegenwärtigen Kontrollen weitgehend unwirksam sind, ist heute mehr als offensichtlich. Was wir brauchen, sind bessere Kontrollen, und wir glauben, daß es sie gibt. Auch hat die Kommission nie behauptet, daß die Grenzgebiete für die Kontrollbehörden tabu sein sollen. Liegen Beweise vor oder besteht ein vernünftiger Verdacht, kann natürlich eine Person angehalten oder verhaftet werden. Was fortfallen muß, ist die Routine, die gedankenlose Kontrolle der großen Masse normaler unschuldiger Reisender, die ihren legitimen Geschäften nachgehen"³⁶.

Ob der Staatsvertrag zur Abschaffung aller Kontrollen im Personenverkehr unter den fünf Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens zustande kommt, wird letztlich auf politischen Entscheidungen beruhen. Da die Verhandlungen über die Ausgleichsmaßnahmen für alle Vertragsstaaten innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit bis zum 31. Dezember 1989 kaum zu allseits befriedigenden Ergebnissen führen können, wird sich die Frage stellen, ob die ausgehandelten Ausgleichsmaßnahmen in Verbindung mit den erforderlichen Absichtserklärungen als Ersatz für den Fortfall aller Personenkontrollen akzeptiert werden können. Das erscheint gegenwärtig für die Bereiche der Rauschgiftkriminalität und des Asylrechts, wo sogar erheblich divergierende Auffassungen in der politischen Auseinanderset-

zung in der Bundesrepublik bestehen, zweifelhaft. Fachleute aus dem Polizeibereich betonen auch immer wieder, daß in der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung ein Sicherheitsdefizit befürchtet werden muß. Für die praktische Arbeit der in jedem Fall bis 1992 an den Binnengrenzen tätigen Zollbeamten werden sich durch den Fortfall der polizeilichen Kontrollen keine, wohl aber hinsichtlich der zollamtlichen Kontrollen zur Überwachung des Warenverkehrs und der Verbote und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs, Schwierigkeiten ergeben, da bekanntermaßen gewerbliche Waren geringer Größe, aber von hohem Wert, ohne Schwierigkeiten im Personenverkehr mit dem PKW eingeführt und durch Hinterziehung der Abgaben eingeschmuggelt werden können.

Anmerkungen

- 1) BGGG, BGBI I, s. 1834.
- 2) ZG. BGBI I, S. 529.
- 3) BGBI I, S. 353.
- 4) Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 13, 14, 17 DVO.
- 5) BGBI I, s. 598.
- 6) BGBI I, S. 1797.
- 7) BGBI I, S. 1358.
- 8) BGBI I, S. 481.
- 9) BGBI 1970 I, S. 1.
- 10) BGBI II, S. 1489.
- 11) BGBI I, S. 681, 1187.
- 12) BGBI I, S. 3377, VSF = Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung-Z 0189.
- 13) S. BMF-Erlaß vom 30.07.1987 III B 7 - Z 0429 - 71/87.
- 14) S. Olbertz, Die Scheibe im Zollrecht - Betrachtungen zur Zollrechtsrelevanz einer europäischen Errungenschaft, ZfZ 1984, 327.
- 15) BGBI. I, S. 241.
- 16) Das sind solche, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von mehr als neun Personen (einschließlich Führer) geeignet und bestimmt sind, s. § 4 Abs. 4 Nr. 2 Personenbeförderungsgesetz.
- 17) Art. 3 der VO Nr. 117/66 EWG.
- 18) Das ist der Verkehr von Unternehmern, die mit eigenen Fahrzeugen ihre eigenen Arbeitnehmer im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Arbeitsstelle und Wohnung bzw. verschiedenen Arbeitsstellen befördern.
- 19) S. VO EWG Nr. 516/72, 517/72 und 1172/72.
- 20) Gesetzliche Grundlage s. VO zur Durchführung der VO Nr. 117/66/EWG und der VO Nr. 1016/68/EWG vom 12. Dezember 1975, BGBI I, S. 3085, § 9 (Fahrtenblatt), § 8 (Beschei-

nigung und VO zur Durchführung der VO Nr. 516/72, 517/72 und 1172/72/EWG vom 30. Dezember 1977, BGBl 1978 I, S. 148, § 8 (weiße und roasfarbene Genehmigung).

- 21) S. Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, 13. Lieferung, 4. März 1985 (VSF) SV 8101 4-DA Abs. 4.
- 22) Bisher bekanntgeworden durch Erlaß des Bundesministers der Finanzen vom 28. November 1988 II A 5 - 0 3100 (Sch) - 41/88 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages.
- 23) S. dazu allgemein BVerfGE 44, 350.
- 24) S. im einzelnen Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis 3. Auflage 1984, § 696 ff., S. 450 ff.
- 25) S. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., 1983, § 59 Anm. 6, kritisch dazu Rojahn in v. Münch, Art. 59 ff., Rdnr. 6.
- 26) BVerfGE 1, 372/380, auch Schmidt-Bleibtreu-Klein, a.a.O., Art. 59 Anm. 16 und Maunz in Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz Art. 59 Rdnr. 14 und 15.
- 27) BVerfGE 1, 382.
- 28) BVerfGE 1, 388 ff, Schmidt-Bleibtreu, a.a.O., Anm. 17.
- 29) BVerfGE 29, 360.
- 30) S. zur Abgrenzung und Bedeutung von Regierungs- und Verwaltungsabkommen Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., § 59, Anm. 25, 26.
- 31) A.a.O., I 2.
- 32) BGBl. II, S. 1102.
- 33) Veröffentlicht in den aktuellen Beiträgen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 79/1988 vom 2. Dezember 1988.
- 34) S. Nr. 15 des Berichts, a.a.O.
- 35) Nr. 50 bis 53 des Berichtes, a.a.O.
- 36) S. Nr. 15 des Berichtes, a.a.O.