



Der Fahrplan der Europäischen Kommission zu einer vollständigen Rückkehr zu Schengen

Untergang oder Comeback des Schengener Abkommens?

Dr. Susanne Denkl

Juli
2016



Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	2
II.	Geschichte und Inhalt des Schengener Abkommens	2
III.	Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aufgrund der Flüchtlingskrise	3
	1. Die Ausnahmeregelungen	3
	2. Das Schengener Abkommen und die Flüchtlingskrise 2015/2016	5
IV.	Die Reaktion der Europäischen Kommission: Zurück zu Schengen	6
	1. Gründe für das Festhalten an Schengen	7
	2. Der Fahrplan der Europäischen Kommission: Die drei Maßnahmenfelder	8
	a) Außengrenzmanagement in Griechenland	8
	b) Abstellen der Politik des Durchwinkens	9
	c) Koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen	10
V.	Fazit.....	11



I. Einleitung

Der freie Personenverkehr gehört seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte¹ im Jahr 1987 zu einer der vier Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarkts. Gemäß Art. 21 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Die Einführung des Schengen-Systems war für die europäische Integration und die Gewährleistung des freien Personenverkehrs ein wichtiger Antriebsfaktor.² Die derzeitige Flüchtlings- und Migrationsbewegung aus den nordafrikanischen und vorderasiatischen Anrainerstaaten des Mittelmeerbeckens auf die vornehmlich südlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellt das Schengener Abkommen auf eine neue Bewährungsprobe.

II. Geschichte und Inhalt des Schengener Abkommens

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die fünf Gründungsländer, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande, das Abkommen von Schengen³. Es folgte fünf Jahre später das Schengener Durchführungsabkommen, welches die Verfahrensabläufe zur Umsetzung des Übereinkommens sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht festschrieb. Das Abkommen trat weitere fünf Jahre später am 26. März 1995 in Kraft. Durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 erfolgte die Implementierung des Schengener Abkommens in das EU-Recht mit Wirkung ab dem 1. Mai 1999. Dies hatte maßgeblich zur Folge, dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten seitdem nicht mehr auf völkerrechtlicher Basis fußt, sondern vielmehr die Organe der Europäischen Union für die Fortentwicklung und Einhaltung des Schengener Rechts verantwortlich sind.⁴ Dies bedeutet zugleich eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle des Schengen-Raums.⁵ Heute gehören

¹ Die Einheitliche Europäische Akte war ein Reformvertrag, mit der die Verträge über die EG geändert und ergänzt wurden. Sie sah unter anderem die Errichtung eines Binnenmarktes innerhalb von sechs Jahren vor. Auf sie folgten später die Vertragswerke Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon.

² Vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 2.

³ Schengen ist ein Ort in Luxemburg an den Grenzen zu Deutschland und Frankreich. Der Ort wurde bewusst gewählt, da Schengen einen Knotenpunkt Europas darstellt: Es liegt zwischen den Beneluxstaaten, Frankreich und Deutschland und damit in der Mitte aller Gründungsländer.

⁴ Vgl. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html (zuletzt abgerufen am 26.05.2016).

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3AI33020> (zuletzt abgerufen am 26.05.2016), mit weiteren Einzelheiten (insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen EU-Organe).



diesem 26 Staaten an, welche die Bestimmungen des Schengen-Acquis⁶ vollständig anwenden.⁷ Hierzu zählen nicht nur Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch so genannte assoziierte Nicht-EU-Länder wie beispielsweise Island, Norwegen und die Schweiz.

Ziel des Übereinkommens ist der Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Vertragsparteien, mithin die Abschaffung aller Binnengrenzen zugunsten einer einzigen Außengrenze. Der hierdurch entstandene Schengen-Raum dient der Anwendung von gemeinsamen Bestimmungen und Verfahren für Visa für Kurzaufenthalte, Asylanträge und Grenzkontrollen durch die Vertragsstaaten.⁸ Um zu verhindern, dass der Wegfall der Personengrenzkontrollen an den Staatsgrenzen für die Schengen-Mitgliedstaaten zu einem Kontrollverlust und Sicherheitsdefizit führt, dienen als Pendant zur eingeführten Freizügigkeit diverse Sicherheitsmaßnahmen. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten sollen der Schutz der inneren Sicherheit und die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität gewährleistet werden.⁹

Es bleibt hervorzuheben, dass das Absehen von Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes nicht nur für Mitgliedstaaten-Bürger, sondern freilich auch für alle anderen Personen Geltung hat. Dies bedingt schon die praktische Umsetzung des Verzichts auf Personenkontrollen, da zur Feststellung und Identifizierung, wer überhaupt einer Personen- und Zollkontrolle unterworfen werden dürfte, bereits eine Kontrolle aller Reisenden durchgeführt werden müsste.

III. Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aufgrund der Flüchtlingskrise

1. Die Ausnahmeregelungen

Das Schengener Abkommen bedeutet nicht, dass keine Binnengrenzkontrollen mehr stattfinden dürfen. Hierbei ist wichtig anzumerken, dass das Schengener Abkommen in Folge der Implementierung in das EU-Recht kein völkerrechtliches Übereinkommen mehr

⁶ Das Schengen-Acquis bzw. der Schengen-Besitzstand bezeichnet das Schengener Abkommen und die auf dieser Grundlage erlassenen Regelungen. Es handelt sich inzwischen um eine Vielzahl an EU-Rechtsakten.

⁷ Hierbei handelt es sich um die sog. Schengen-Vollanwenderstaaten. Bulgarien, Rumänien, Zypern und Kroatien sind demgegenüber (noch) keine Vollmitglieder des Schengen-Raums. Die Grenzkontrollen zwischen diesen Ländern und dem Schengen-Raum werden zunächst aufrechterhalten. Das Vereinigte Königreich und Irland nehmen insofern eine Sonderrolle ein, als sie keine Parteien des Schengener Abkommens sind, sie beteiligen sich lediglich an Teilen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A133020> (zuletzt abgerufen am 26.05.2016).

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A133020> (zuletzt abgerufen am 26.05.2016).



darstellt, welches von einem Staat einseitig suspendiert¹⁰ werden könnte. Die Wiedereinführung von Kontrollen ist aus diesem Grund nur im Rahmen der Ausnahmeregelungen möglich, welche im so genannten Schengener Grenzkodex festgelegt sind. Hierbei handelt es sich um eine EU-Verordnung¹¹, welche unmittelbar gilt und damit jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften über den Grenzübertritt und den Modalitäten der Grenzkontrollen vorgeht. Gemäß Art. 21 des Schengener Grenzkodexes sind Stichproben, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, weiterhin möglich. Ferner sieht Kapitel II, Art. 23-31, die Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen für verschiedene Fallkonstellationen vor.

Art. 23 Abs. 1 zeigt den allgemeinen Rahmen auf, wonach für den Fall, dass im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist, diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, gestattet ist. Dauert die schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit über den genannten Zeitraum hinaus an, so kann der Mitgliedstaat aus den gleichen Gründen und unter Berücksichtigung etwaiger neuer Aspekte die Grenzkontrollen gemäß Art. 23 Abs. 3 für jeweils höchstens 30 Tage verlängern. Die Maximaldauer beträgt allerdings sechs Monate (Art. 23 Abs. 4 S. 1). Art. 23 kommt zur Anwendung bei der Einführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen, hiervon wird beispielsweise vor großen Sportveranstaltungen (Fußball-WM 2006) oder vor Gipfeltreffen (NATO-Gipfel 2009, G7-Gipfel 2015) Gebrauch gemacht. Die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Kommission müssen grundsätzlich spätestens vier Wochen vor der Einführung der Kontrollen informiert werden (Art. 24 Abs. 1).

¹⁰ „Suspendierung“ wurde hier als unjuristischer Oberbegriff gewählt. Grundsätzlich besteht eine Vielzahl an Möglichkeiten, einen völkerrechtlichen Vertrag zu beenden: Ein Vertrag kann beispielsweise durch einen zwei- oder mehrseitigen Aufhebungsvertrag, durch einseitige Kündigung oder, im Falle eines Gründungsvertrags einer internationalen Organisationen, durch einseitige Austrittserklärung beendet werden, vgl. Maunz/Dürig/Nettesheim 76. EL Dezember 2015 GG Art. 59 Rn. 139.

¹¹ Es wird im Folgenden auf die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) abgestellt (in seiner Fassung vom 22. Oktober 2013). Diese wurde durch die Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen zwar zu Beginn dieses Jahres kodifiziert, allerdings fußen die Handlungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Flüchtlingskrise auf der alten Fassung. Die für diesen Aufsatz maßgeblichen Vorschriften wurden inhaltlich nur unwesentlich verändert.



Handelt es sich hingegen um Situationen, bei denen aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat sofortiges Handeln erforderlich ist, so kann der betreffende Mitgliedstaat in Ausnahmefällen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens zehn Tagen sofort wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführen (Art. 25 Abs. 1). Eine Verlängerung ist für Zeiträume von höchstens 20 Tagen möglich (Art. 25 Abs. 3 S. 1). Unbeschadet Art. 23 Abs. 4 beträgt der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, ausgehend vom ursprünglichen Zeitraum und etwaiger Verlängerungen höchstens zwei Monate (Art. 25 Abs. 4). Die nacheinander geschaltete Anwendung von zunächst Art. 25, dann Art. 23 und 24 des Kodexes ermöglicht folglich einen Zeitraum von insgesamt 8 Monaten, in welchem Grenzkontrollen durchgeführt werden können. Auch im Fall von Art. 25 hat eine sofortige Mitteilung an die anderen Mitgliedstaaten und an die EU-Kommission zu erfolgen.

Abschließend sieht Art. 26 ein besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände vor. Diese Regelung haben die Länder des Schengen-Raums im Jahr 2013 beschlossen. Auslöser war unter anderem die Ankunft zahlreicher Flüchtlinge aus Nordafrika während des Arabischen Frühlings. Gemäß Abs. 1 dieser Regelung können die Mitgliedstaaten im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, und soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Teilen dieses Raums darstellen, Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen. Eine Verlängerung ist höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten möglich, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben. Nach Art. 26 Abs. 2 kann der Europäische Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission als letztes Mittel und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und wenn alle anderen Maßnahmen die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können, empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Kontrollen wieder einzuführen.

2. Das Schengener Abkommen und die Flüchtlingskrise 2015/2016

Der Syrienkonflikt war Hauptauslöser für eine nie zuvor dagewesene Flüchtlingswelle, bei deren Bewältigung sich an verschiedenen Außengrenzen der Europäischen Union



starke Mängel zeigten, was durch die „Politik des Durchwinkens“¹² einiger Mitgliedstaaten verstärkt wurde. So entstand eine Route durch den westlichen Balkan, auf welcher Flüchtlinge schnell nach Norden gelangten. Diverse Mitgliedstaaten reagierten mit einer Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie mit dem Aufbau von Grenzzäunen, um den Flüchtlingsstrom zu stoppen.

Insgesamt acht Länder des Schengen-Raums (Belgien, Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich, Schweden, Slowenien und Ungarn) haben seit September 2015 aus diesem Anlass¹³ Grenzkontrollen eingeführt. Jedes dieser acht Länder hat sich zur einseitigen Wiederaufnahme der Binnengrenzkontrollen auf Art. 25 des Schengener Grenzkodexes betreffend Fälle, die sofortiges Handeln erfordern, berufen. Teilweise wurden die Kontrollen anschließend um erst zwei, dann sechs Monate verlängert, gestützt auf Art. 25, später auf Art. 23 und 24 des Kodexes.¹⁴ Die dem Tatbestand des Art. 25 zufolge erforderliche schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung begründeten die Länder „[...] mit dem starken Zustrom einer großen Anzahl von Personen, darunter Minderjährige, ohne gültige oder ausreichende Ausweispapiere, die bei ihrer ersten Einreise in die EU nicht registriert wurden, und mit dem Umstand [...], dass dieser massive Zustrom zu einer Überbeanspruchung der Aufnahmekapazitäten der jeweiligen nationalen Behörden führt [...]“¹⁵

IV. Die Reaktion der Europäischen Kommission: Zurück zu Schengen

Am 18./19. Februar dieses Jahres tagte der Europäische Rat, um über die derzeitige Bedrohung für den Schengen-Raum zu diskutieren. Mit dem Ziel, einen ordnungsgemäß funktionierenden Schengen-Raum wieder herzustellen, sagte er besonders gefährdeten Mitgliedstaaten seine Unterstützung zu. In den schriftlichen Schlussfolgerungen seiner Tagung heißt es: „Wir müssen wieder dahin zurückkehren, dass alle Mitglieder des Schengen-Raums den Schengener Grenzkodex vollständig anwenden und Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen oder keinen Asylantrag gestellt haben, obwohl sie die Möglichkeit dazu hatten, an den Außengrenzen die Einreise verweigern, wobei den Besonderheiten der Seegrenzen

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 2.

¹³ Frankreich wurde vorliegend unerwähnt gelassen. Die dortige Wiederaufnahme von Binnengrenzkontrollen im November 2015 stand zunächst in Zusammenhang mit der Pariser Klimakonferenz und beruhte anschließend auf den Terrorangriffen auf Paris am 13. November 2015. Auch Polen wurde in diesem Zusammenhang ausgelassen: hier ist der Warschauer NATO-Gipfel und der Papstbesuch in Krakau Grund für Grenzkontrollen im Juli und August 2016.

¹⁴ Lediglich Slowenien und Ungarn beendeten die Kontrollen nach 30 bzw. 10 Tagen.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 11.



Rechnung zu tragen ist [...]“¹⁶. Die Europäische Kommission beschloss daraufhin, Maßnahmen in drei verschiedenen Bereichen zu treffen. Zu deren Durchführung entwickelte sie einen „Fahrplan“. Dem Festhalten an Schengen liegen dabei verschiedene Motive zugrunde.

1. Gründe für das Festhalten an Schengen

Eine Rückkehr zum Status vor Schengen würde nicht nur eine Einschränkung der den europäischen Bürgern gewährten Grundfreiheiten – zu denken ist insbesondere an die in hohem Maße geschätzte Reisefreiheit – bedeuten, sondern hätte sowohl wirtschaftliche als auch politische Folgen für Europa.

Hierbei sind zum einen als unmittelbare Folge die Kosten zu berücksichtigen, die eine Aufrechterhaltung bzw. vollständige Wiederaufnahme von Binnengrenzkontrollen bedeuten würde. Diese werden auf 5 bis 18 Milliarden Euro jährlich veranschlagt.¹⁷ Die Bertelsmann Stiftung schätzt einer Studie nach die wirtschaftliche Leistung der Europäischen Union im Jahr 2025 um 500 Milliarden bis 1,4 Billionen Euro geringer ein als zum jetzigen Zeitpunkt, sofern Grenzkontrollen wieder eingeführt würden.¹⁸ Schließlich würde die Aufnahme von Kontrollen eine Einschränkung für den freien Warenhandel innerhalb der Europäischen Union bedeuten und hätte damit maßgebliche mittelbare Auswirkungen insbesondere für den Straßengüterverkehr. Ferner ist zu beachten, dass Grenzgänger-Arbeitnehmer mit einem Zeitverlust auf dem Weg zur Arbeit zu rechnen hätten, was der Europäischen Kommission zufolge Kosten von 1,3 bis 5,2 Milliarden Euro verursachen würde. Zugleich beziffert sie einen zu erwartenden Rückgang touristischer Reisen innerhalb des Schengen-Raums als Folge von Grenzkontrollen mit einem Kostendefizit von etwa 1,2 Milliarden Euro.¹⁹ Allein für Deutschland wären Wachstumsverluste von 77 bis 235 Milliarden Euro bis zum Jahre 2025 zu erwarten.²⁰

¹⁶ Europäischer Rat, Übermittlungsvermerk, Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016), EUCO 1/16, 4.

¹⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 4.

¹⁸ Bertelsmann Stiftung, GED Study, Departure from the Schengen Agreement Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, 15 (abrufbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Departure_from_Schengen.pdf, zuletzt abgerufen am 12.06.2016).

¹⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 4.

²⁰ Hummer, Austrian Law Journal, 1/2016, 18.



2. Der Fahrplan der Europäischen Kommission: Die drei Maßnahmenfelder

a) Außengrenzmanagement in Griechenland

Griechenland, insbesondere die Stadt Idomeni, ist zum Sinnbild der Flüchtlingskrise der vergangenen Monate geworden. Der Mittelmeerstaat hat derzeit die Hauptlast des Flüchtlingsstromes zu tragen, wobei der Versuch, diesen zu bewältigen, große Mängel zu Tage hat treten lassen. Diese fasste die Europäische Kommission im Schengen-Evaluierungsbericht²¹ vom 2. Februar 2016²² zusammen. Sie sieht die Behebung der Schwachstellen beim Schutz der Außengrenzen Griechenlands als primäre Säule ihres Fahrplans. „Dies fällt zwar in erster Linie in die Zuständigkeit Griechenlands, doch letzten Endes ist die gesamte Union gefordert. Die Außengrenzen Griechenlands sind auch die Außengrenzen jedes einzelnen Mitglieds des Schengen-Raums.“²³ Dem Schengen-Evaluierungsbericht Griechenland betreffend folgten zwei Durchführungsbeschlüsse des Europäischen Rates mit Empfehlungen an das Land, welche sich neben einer ordnungsgemäßen Grenzüberwachung insbesondere auf Identifizierung und Registrierung irregulärer Flüchtlinge sowie die Abnahme von Fingerabdruckdaten und die Überwachung der Seegrenzen beziehen. Griechenland entwickelte hierzu seinen Aktionsplan vom 12. März 2016, dessen positive Umsetzung ihm bereits durch die Europäische Kommission grundsätzlich attestiert wurde.²⁴ Um die Last auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verteilen, appellierte die Kommission an die Mitwirkung der übrigen Länder sowie der EU-Agenturen und der Kommission selbst. Hierfür erstellte Griechenland eine Bedarfsanalyse. Neben Koordinierungshilfe geht es vor allem um das Zurverfügungstellen von Personal und technischer Ausrüstung.

Begleitend unterbreitete die Europäische Kommission im Dezember vergangenen Jahres einen Vorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache; die Normen der Verordnung sollen im Sommer oder Herbst zur Anwendung kommen. Ziel ist insbesondere die Einrichtung einer Grenz- und Küstenwache, die Gefährdungsbeurteilungen

²¹ Aufgrund des im Jahr 2013 eingeführten Schengen-Evaluierungsmechanismus ist die Überprüfung der Anwendung der Schengen-Bestimmungen in den Mitgliedstaaten durch angekündigte und unangekündigte Besuche möglich. Nach jedem Besuch wird ein Bericht erarbeitet, in dem möglicherweise bestehende Mängel aufgezeigt werden, wobei zugleich Abhilfemaßnahmen empfohlen werden (der Rat nimmt die Empfehlungen auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission an), für deren Umsetzung eine Frist gesetzt wird. Der jeweilige Mitgliedstaat hat daraufhin einen Aktionsplan vorzulegen.

²² Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_de.htm (zuletzt abgerufen am 13.06.2016).

²³ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 5.

²⁴ http://ec.europa.eu/germany/news/griechenland-sch%C3%BCtzt-au%C3%9Fengrenzen-besser-eu-staaten-m%C3%BCssen-mehr-fl%C3%BCchtlinge-aufnehmen_de (zuletzt abgerufen am 13.06.2016).



durchführt. Hierdurch sollen Änderungen der Migrationsrouten frühzeitig erkannt werden, um entsprechende Reaktionshandlungen rechtzeitig einleiten zu können.²⁵

b) Abstellen der Politik des Durchwinkens

Parallel zum Schengen-Acquis trat im Jahr 1997 ein weiteres wichtiges Abkommen, das „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Erstasylabkommen)“ („Dublin I“) in Kraft, das als zunächst völkerrechtlicher Vertrag durch eine Verordnung des Europäischen Rates 2003 in das Unionsrecht übergeführt („Dublin II“) und durch eine weitere Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 2013 zu „Dublin III“ näher ausgestaltet wurde.²⁶ Es wird in seiner letzten Fassung seit dem 1. Januar 2014 in 32 europäischen Ländern angewendet und bestimmt den Mitgliedstaat, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Es gilt der Grundsatz, dass derjenige Staat zuständig ist, dessen Außengrenze der Flüchtling erstmals überschritten hat. Wird der Asylantrag in einem anderen Land gestellt, kann dieses die Person in den zuständigen Mitgliedstaat zurückschicken, eine Wahlmöglichkeit besteht für den Asylwerber damit nicht. Die Dublin-Verordnung ist Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), welches den Rechtsrahmen für die Europäische Union als „Raum des Flüchtlingsschutzes“ bildet. Es stellt zugleich ein Gegengewicht zur durch das Schengener Abkommen gewährleisteten Freizügigkeit dar.²⁷ Gleichzeitig bedeutet Dublin III, dass die Asyllast überwiegend den Mitgliedstaaten mit Außengrenzen aufgebürdet wird.

Mit der von der Europäischen Kommission als „Politik des Durchwinkens“ bezeichneten Bewältigung der Flüchtlingskrise verstößt Griechenland sowohl gegen die Regeln von Schengen als auch von „Dublin III“. Die Politik des Durchwinkens soll durch eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten beendet werden. Für Griechenland erarbeitete die Europäische Kommission eine Empfehlung, die dem Land das Zurückkehren zum Dublin-System ermöglichen soll.²⁸ Hiernach soll Griechenland – unter anderem – die notwendigen Maßnahmen treffen, um in seinem gesamten

²⁵ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 4 f.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

²⁷ Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/Harmonisierung/harmonisierung-node.html> (zuletzt abgerufen am 30.06.2016).

²⁸ Empfehlung der Kommission an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 871 vom 10. Februar 2016).



Hoheitsgebiet den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten, und sicherstellen, dass Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz bearbeitet werden können. Ferner hat die Identifizierung schutzbedürftiger Personen einschließlich unbegleiteter Minderjähriger gemäß den europäischen rechtlichen Vorgaben zu erfolgen. Durch die Sicherstellung des Dublin-Systems und der Abkehr von der Politik des Durchwinkens soll auch das Unterlaufen der beschlossenen Umverteilungsregelungen verhindert werden: auf der Grundlage zweier Beschlüsse des Europäischen Rates aus September 2015 besteht das Ziel, in einem Zeitraum von zwei Jahren mindestens 120.000 Personen aus Italien und Griechenland in andere Staaten umzusiedeln.²⁹

In ihrem Fahrplan spricht die Europäische Kommission als ein primäres Ziel die Entlastung Griechenlands aus, um zugleich eine humanitäre Katastrophe zu vermeiden.³⁰ Insbesondere die Türkei soll durch eine freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen³¹ hierzu beitragen, wobei die Mitwirkung auch weiterer Mitgliedstaaten angestrebt ist.³² Des Weiteren gilt es, Personen, die weder ein Aufenthaltsrecht haben noch eines internationalen Schutzes bedürfen, konsequent in die Herkunfts- und Transitländer zurückzuführen und die Umsiedlungsrate zu erhöhen, um so Griechenland zu unterstützen.

c) Koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen

Die Europäische Kommission erwog in ihrem Fahrplan aus März 2016 bereits die Möglichkeit eines Vorgehens nach Art. 26 Abs. 2 (bzw. nach neuer Fassung Art. 29 Abs. 2) des Schengener Grenzkodexes. Sie sieht in der unzureichenden Grenzüberwachung sowie der Registrierung und Identifizierung irregulärer Migranten den dortigen Tatbestand der schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen als gegeben an. Dies indiziert die erforderliche ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im gesamten Schengen-Raum. Die Kommission

²⁹ Beschluss EU 015/1601 des Rates vom 22. September 2015 und Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

³⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 9 f.

³¹ Vgl. hierzu die Empfehlung der Kommission für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen; C(2015) 9490 final vom 11. Januar 2016.

³² Flankierend wurde am 18. März 2016 das EU-Türkei-Abkommen geschlossen. Danach sollen alle Migranten, die seit dem 20. März von der Türkei aus illegal nach Griechenland kommen, in die Türkei zurückgebracht werden können. Für jeden Syrer, der infolge des Abkommens von der Türkei aus Griechenland zurückgenommen wird, hat die Europäische Union einen syrischen Bürgerkriegsflüchtling aus der Türkei legal aufzunehmen (Höchstgrenze: insgesamt 72.000), so genannte „1:1-Neuansiedlungsregelung“. Dieses System soll die Schlepperkriminalität bekämpfen.



kündigte an, dass ein Anhalten dieser Mängel über den 12. Mai hinaus zur Folge habe, dass sie dem Rat ein Vorgehen gemäß dem Schengener Grenzkodexes vorschlagen werde. Dieser Vorschlag werde ein „kohärentes unionsweites Vorgehen“ bei den Kontrollen an den Binnengrenzen beinhalten.³³

Ihre Ankündigung setzte die Europäische Kommission in die Tat um. Am 12. Mai 2016 nahm der Europäische Rat den Kommissionsvorschlag über nächste Schritte zur Aufhebung der vorübergehenden Binnengrenzkontrollen an.³⁴ Dieser betrifft Kontrollen an bestimmten Binnengrenzen der Länder Deutschland³⁵, Österreich, Schweden, Dänemark und Norwegen für höchstens sechs Monate. Diese Kontrollen seien als Schutzmaßnahmen wegen der anhaltenden Mängel trotz der Bemühungen und Fortschritte Griechenlands erforderlich. Es gelte, Sekundärbewegungen von irregulären Migranten aus Griechenland entgegenzuwirken.

V. Fazit

Das von der Kommission selbst gezogene Fazit fällt – wie zu erwarten war – positiv aus: die systematische Anwendung der von ihr aufgestellten Regelungen – wobei zugleich an die flankierenden Maßnahmen wie beispielsweise das EU-Türkei-Abkommen zu denken ist – soll die Rückkehr zur Normalität ermöglichen. Allerdings stellt die Kommission im gleichen Atemzug die Notwendigkeit fest, dass die Mitgliedstaaten „an einem Strang ziehen“.³⁶

Der Fahrplan verdeutlicht die Aufgabe der Europäischen Kommission: Sie ist das Exekutivorgan der Europäischen Union und vertritt deren Interessen insgesamt, also nicht die Interessen einzelner Länder. Die Flüchtlingskrise wurde von den einzelnen Mitgliedstaaten derart unterschiedlich bewältigt, dass teilweise von einer „Implosion“ des Schengen- und Dublin-Raumes gesprochen wurde.³⁷ Während ein Teil der Staaten als letztes Mittel Grenzzäune aufbauen ließ, pflegt die Bundesrepublik Deutschland eine „Willkommenskultur“. Österreich hingegen hat eine Obergrenze von 37.500 Asylanträgen für das Jahr 2016 festgelegt. Die Europäische Kommission kann hier als Vermittlerin und Leiterin zugleich auftreten und für ein koordiniertes Vorgehen sorgen –

³³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 12.

³⁴ Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 12. Mai 2016: Zurück zu Schengen: Rat nimmt Kommissionsvorschlag über nächste Schritte zur Aufhebung der vorübergehenden Binnengrenzkontrollen an.

³⁵ Betroffen ist die deutsch-österreichische Grenze.

³⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 13.

³⁷ Vgl. Hummer, Austrian Law Journal, 1/2016, 19.



und damit gerade auch in Zeiten des Brexits die Vorteile der Europäischen Union exemplifizieren. Während die Maßnahmen für Griechenland und damit die überwiegenden Maßnahmen des Fahrplans selbst bereits erste positive Wirkungen zeigen, müssen allerdings auch die flankierenden Regelungen umsetzbar und realistisch sein, da andernfalls das Gesamtsystem ins Wanken gerät. Beispielsweise wird die Umsiedlung von lediglich 72.000 Syrern des EU-Türkei-Abkommens vor dem Hintergrund der wenn auch zurückgehenden, aber weiterhin anhaltenden Flüchtlingsströme zu Recht als deutlich zu gering eingestuft – ganz abgesehen davon, dass das Abkommen bereits seit kurzer Zeit nach seinem Inkrafttreten von türkischer Seite nicht mehr eingehalten wird.³⁸ Die Europäische Kommission hat ferner mit ihrem Vorgehen nach Art. 26 Abs. 2 (bzw. nach neuer Fassung Art. 29 Abs. 2) des Schengener Grenzkodexes zur ultima ratio der dort vorgesehenen Möglichkeiten gegriffen. Es darf die Prognose gewagt werden, dass ein Scheitern des Fahrplans damit zugleich einem Scheitern des Schengen-Raumes gleichkommt.

³⁸ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdeal-mit-der-eu-tuerkei-legt-zwangspause-beim-fluechtlingsabkommen-ein-1.3022390> (zuletzt abgerufen am 04.07.2016).