

# ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 28. Juli 2016 – 9/2016

## Die Zukunft Schengens

### Grenzenloser Handel, grenzenloses Reisen, grenzenloses Europa?

**Kea-Sophie Stieber** /// Das höchste Gut der Europäischen Union (EU) ist die Etablierung der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes, also des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Konkreter Ausdruck dessen und Substanz hierfür ist der Schengener Grenzkodex, der den innereuropäischen Grenzübertritt ohne Grenzkontrollen gewährleistet. Mit der Argumentation zunehmender Terrorgefahr, unkontrollierter Migrationsbewegungen und dem mangelnden Schutz der EU-Außengrenzen wendeten sich einige Mitgliedsstaaten von diesem System, zumindest partiell, ab. Verlierer dabei sind die Europäische Integration, die Wirtschaft und die Menschen. Gewinner sind populistische Parteien und Terroristen. Die Zukunft Schengens bedarf eines Engagements zum Ausbau grenzüberschreitender Informationssysteme, Lösungen für die Flüchtlingskrise und eines verbesserten Grenzschutzes. ///

# Die Zukunft Schengens

## Grenzenloser Handel, grenzenloses Reisen, grenzenloses Europa?

Kea-Sophie Stieber

### Grundlage

Erstmals 1985 durch die Unterzeichnung Deutschlands, Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande statuiert, wurde das zunächst auf völkerrechtlicher Basis erfolgte Abkommen mit Wirkung zum 1. Mai 1999 in das europäische Recht überführt. 2006 dann trat der Schengener Grenzkodex in Kraft, welcher 2013 durch eine Reihe von Änderungen nochmals überarbeitet wurde. Derzeit wird er von allen EU-Staaten, mit Ausnahme Großbritanniens, Irlands, Bulgariens, Kroatiens, Rumäniens und Zypern angewendet. Zusätzlich nehmen die Schweiz, Island, Norwegen und Liechtenstein als Nicht-EU-Mitglieder daran teil.

Inhaltlich geregelt ist die **freie Grenzüberschreitung** ohne Kontrollen von EU-Bürgern sowie Inhabern eines Schengen-Visums, die **harmonisierte Visumpolitik** und die **Kontrolle der Außengrenzen** nach einheitlichen Standards. Ferner sind der Zugriff der Mitgliedsstaaten auf das Schengener Informationssystem (**SIS**), die enge polizeiliche und **justizielle Zusammenarbeit** sowie die **Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Asylverfahren** Teil des Abkommens.

### Aktuelle Schwierigkeiten

Mit der **Wiedereinführung partieller Binnengrenzkontrollen** wurde das Abkommen im **letzten Jahr quasi außer Kraft** gesetzt. Auslöser hierfür war der erhebliche Flüchtlingsstrom nach Europa sowie der mangelnde Schutz der EU-Außengrenzen und damit einhergehende Sicherheitslücken. Während der Öffnung der Balkanroute wurden die Flüchtlinge von der griechischen Grenze auf direktem Weg bis Österreich / Deutschland und nördlichere Länder durchgewunken, ohne Kontrollen oder Registrierung. Gleichzeitig gab Bundeskanzlerin Angela Merkel das Signal, Deutschland werde Flüchtlinge ohne Obergrenze aufnehmen. Mit der Schließung der Balkanroute im März 2016 haben sodann insgesamt **neun Staaten** im Laufe des letzten Jahres zumindest zeitweise ihre Binnengrenzen geschlossen.<sup>1</sup>

## Auswirkungen der Grenzschießungen

Bereits kurzfristige Grenzschießungen haben erheblichen Einfluss auf die freie Zirkulation von Waren und Dienstleistungen innerhalb der EU und somit auf die gesamte **Wirtschaft**. Für die EU wären, bei Beibehaltung der Grenzschießungen bis zum Jahr 2025, **Wachstumsverluste von 470 Milliarden Euro** zu erwarten. Allein Deutschland müsste Verluste von mindestens **77 Milliarden Euro** verkraften und auch außerhalb Europas hätte ein Ende von Schengen negative ökonomische Effekte. Zu diesen Ergebnissen kommt eine aktuelle Studie der Prognos AG im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.<sup>2</sup>

Durch die zusätzlichen Wartezeiten an den Grenzübergängen steigen die Kosten für das Straßentransportgewerbe und damit einhergehend für die Produktion signifikant. Just-in-time-Verträge können nicht eingehalten werden, Personal- und Lagerkosten steigen.

Ebenfalls betroffen ist der Sektor der **Arbeitnehmer in Grenzregionen**. Ca. 1,7 Millionen Menschen überqueren täglich Landesgrenzen innerhalb der EU, um zur Arbeit zu gelangen. Durch den Zeitverlust an den Grenzen schätzt die Europäische Kommission Einbußen von **1,3 bis 5,2 Milliarden Euro**.<sup>3</sup> Zusätzlich werden sich die Pendlerjobs erheblich verringern, da die Menschen nicht mehr bereit sind, nach Tätigkeiten jenseits der Grenze Ausschau zu halten. Hierdurch minimiert sich der Kreis potenzieller Arbeitnehmer, was wiederum erhebliche finanzielle Auswirkungen auf Grenzregionen, deren ökonomische Entwicklung und Grundstückspreise hat.

Auch die **Tourismusbranche** leidet unter Grenzkontrollen. Tagesausflüge, die Grenzübertritte beinhalten oder auch Mehrtagesreisen sind zeitlich nicht mehr einhaltbar. Dies gilt für EU-Bürger, insbesondere aber internationale Touristen, die Europa gerne innerhalb weniger Tage bereisen. Die Kommission schätzt hier einen Verlust von 13 Millionen Übernachtungen, was ca. **1,2 Milliarden Euro** kosten würde. Bei einer Aufweichung der gemeinsamen Visumpolitik wären die Auswirkungen noch gravierender.

Durch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen entstünden dem öffentlichen Sektor erhebliche **Verwaltungskosten**. Einbußen des **Bruttoinlandsprodukts** für Deutschland lägen kumuliert bis zum Jahr 2025 bei ca. 235 Milliarden Euro, für die gesamte EU bei bis zu 1,4 Billionen Euro.<sup>4</sup>

## Rechtliche Grundlagen

Angesichts der Komplexität der rechtlichen Problematik soll hier nur auf ein paar wenige Grundlagen eingegangen werden. Insgesamt besteht der sog. Schengen-Aquis aus mehreren Verträgen und Übereinkommen, welche durch das Schengen-Protokoll dem Vertrag von Amsterdam beigefügt wurden. Diese Einbeziehung hat zur Folge, dass die Regelungen des Schengen-Besitzstandes für alle der Europäischen Union **neu beitretenden Mitgliedsstaaten unmittelbar gelten**.

Der Grundsatz der 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 (SGK)) ist gem. Art. 22 SGK das freie Überschreiten der Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit an jeder Stelle. Um jedoch das Recht des freien Grenzübertritts innerhalb des Schengen-Raums wahrnehmen zu können, muss eine Person entweder Staatsbürger eines Mitgliedstaates des Schengen-Raums oder gemäß Art. 5 bis 14 SGK rechtmäßig über die Außengrenzen in diesen eingereist sein (gültiges Visum oder Ausnahmევorschrift). Die Vorschriften über Asyl bleiben hiervon regelmäßig unberührt.

Der SGK sieht für den Fall, dass die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist, Ausnahmen vor. Es dürfen Grenzkontrollen vorübergehend wieder eingeführt werden (Art. 23 bis 27 SGK). Zunächst darf die Schließung für maximal zehn Tage erfolgen, verlängerbar auf höchstens zwei Monate. Für sehr schwerwiegende Mängel an den Außengrenzen gibt es kumuliert eine Extremfrist von zwei Jahren. Dies setzt die Empfehlung der Kommission voraus.

## Politische Strategien

Um der Beeinträchtigung des Schengen-Systems langfristig entgegenzusteuern, sind vielschichtige Maßnahmen erforderlich, die sowohl einen Beitrag der Mitgliedsstaaten als auch der Europäischen Union erfordern. Die Kommission hat einen Fahrplan vorgelegt, der die einzelnen Schritte zu einer vollständigen Rückkehr zu Schengen bis zum Ende des Jahres 2016 vorsieht.<sup>5</sup> Der maßgebliche Ansatz besteht dabei in der effektiven Sicherung der Europäischen Außengrenzen, unterstützt durch ein Abkommen mit der Türkei.

## Schutz der EU-Außengrenzen

Die Außengrenzen der Union fungieren durch die Aufgabe von Binnengrenzen gleichzeitig als Außengrenze jedes einzelnen Binnenstaates. Deren Schutz den jeweiligen Grenzstaaten zu überlassen, ist, wie die Vergangenheit gezeigt hat, weder zielführend noch solidarisch. Die Kommission errichtet deshalb eine gemeinsame **Europäische Grenz- und Küstenwache**, deren Aufgaben und Befugnisse weit über die von Frontex hinaus gehen. Durch sie soll in gemeinsamer Verantwortung das integrierte europäische Grenzmanagement an den Außengrenzen gewährleistet und praktisch durchgeführt werden.

Die **Aufgaben** der Europäische Grenz- und Küstenwache werden wie folgt ausgestaltet:<sup>6</sup>

- Gefährdungsbeurteilungen in Bezug auf die Grenzkontrollkapazitäten der Mitgliedsstaaten,
- Organisation von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken,
- die verpflichtende Bündelung der Humanressourcen durch den Aufbau eines Soforteinsatzpools von mindestens 1.500 Grenzschutzbeamten,
- Koordinierung von Teams zur Unterstützung des Migrations- und Grenzmanagements,

- Bereitstellung technischer und operativer Unterstützung,
- Verbindungsbeamten der Agentur in den Mitgliedsstaaten,
- Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückführungsmaßnahmen und -einsätzen.

Insbesondere bei unverhältnismäßig hohem Migrationsdruck auf einzelne Mitgliedsstaaten sollen sofortige Ressourcen zur Unterstützung der Durchführung von Maßnahmen (Rettungsaktionen und Grenzüberwachungseinsätze auf See, Koordinierung an der Grenze, Registrierung der ankommenden Migranten etc.) an den Außengrenzen gewährleistet werden.

### Abkommen mit der Türkei

Unterstützt wird die EU im Rahmen des Flüchtlingsmanagements durch das Abkommen mit der Türkei vom März 2016. Danach werden Flüchtlinge, die kein Asyl beantragen, in die Türkei **rückgeführt**. Asylanträge werden einzeln geprüft und die Flüchtlinge und Migranten, deren Antrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden ebenfalls in die Türkei rückgeführt. Eine besondere Regelung gilt für **syrische Flüchtlinge**: Für jeden illegal auf die griechischen Inseln gelangten und in die Türkei rückgeführten Syrer wird ein bereits dort wartender Syrer, vorrangig solche, die sich bereits seit längerem dort aufhalten, aus der Türkei in der EU neu angesiedelt (1:1-Mechanismus).<sup>7</sup>

### Weitere Maßnahmen

Abgesehen von wirtschaftlichen Einbußen, wäre eine Abkehr von Schengen auch ein alarmierendes Zeichen für den **europäischen Integrationsprozess**. Um das System dauerhaft zu sichern, bedarf es weitergehender Anstrengungen und Maßnahmen. Die EU muss **langfristige eigene Lösungen** schaffen und kurzfristige Maßnahmen ergreifen. Hierzu können gehören:

- die Etablierung von sog. Hotspots an den Küsten von Griechenland und der Türkei, in denen die Migranten aufgenommen und registriert werden,
- ein anschließender Verteilungsmechanismus auf alle EU-Staaten,
- ein schneller und effizienter Zugriff auf europäische Datenbanken wie SIS, Eurodac und das Visa Informationssystem.

Die Unterbringung, Versorgung und Durchführung von Asylverfahren aller Flüchtlinge ist auch in Zeiten enorm erhöhten Migrationsaufkommens sicherzustellen. Die Erkenntnis der Mitgliedsstaaten ist nötig, dass es sich dabei um eine **Gemeinschaftsaufgabe** handelt, die von den Grenzstaaten unmöglich alleine zu schultern ist. Solidarität und Verantwortung müssen gestärkt und das Gegeneinanderarbeiten einzelner Staaten vermieden werden. Langfristig ist die Etablierung eines gemeinsamen **europäischen Asylsystems** anzustreben, das die Durchführung der Verfahren vereinheitlicht und die Verteilung zwischen den Mitgliedsstaaten reguliert. Zusätzlich ist es erforderlich, den **Datenaustausch** innerhalb der EU zu normieren.

## Präventive Maßnahmen

Erstrebenswert ist vor allem die Verringerung der Migrationsbewegungen nach Europa im Ganzen. Hierfür müssen bessere **legale Migrationsmöglichkeiten** geschaffen werden. Außerdem ist für die Verhinderung irregulärer Migrationsströme die **Bekämpfung von Fluchtursachen** unumgänglich.

## Fazit

Es wäre zu einfach zu behaupten, das Schengen-System sei für eine Krise, wie sie Europa derzeit erlebt, nicht ausgelegt. Maßgeblich hat es an der institutionellen Etablierung von Mechanismen gemangelt, die in dem System längst angelegt waren. Zudem ist die Abkehr von Schengen nicht nur ein institutionelles Problem, sie ist vor allem Ausdruck des Vertrauensverlusts der Mitgliedsstaaten ineinander. Eine starke Säule, auf der die EU fußt, sind Solidarität und Vertrauen der Mitgliedsstaaten untereinander. Diese Säule ist ins Wanken geraten. Der Ratsbeschluss zur Umsiedlung von 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien<sup>8</sup> ist in diesem Zusammenhang zwar ein willkommener Vorstoß, jedoch in Anbetracht der aktuellen Lage nicht annähernd ausreichend. In der Vergangenheit haben sich die Mitgliedsstaaten ohne Außengrenzen hinsichtlich der Bewältigung ankommender Migrationsströme weitestgehend der Verantwortung entzogen. Dies ist in der aktuellen Lage nicht mehr möglich.

Zwar hat das Abkommen mit der Türkei zu einem vorübergehenden Rückgang der Einwanderung nach Europa geführt, doch ist es fragil. Wiederkehrende Uneinigkeiten, Machtkämpfe und unterschiedliche Auffassungen von Demokratie zwischen der EU und der Türkei können jederzeit zu einer Aufkündigung führen. Die EU hat Ansätze unabhängiger Lösungen geschaffen, es bedarf aber maßgeblich der Mitwirkung der Mitgliedsstaaten zu deren Umsetzung und die damit einhergehende flächendeckende Einhaltung der Schengen-Regelungen. Das Scheitern Schengens hätte nur zwei **Gewinner: Rechtspopulistische Parteien und Terroristen**. Hinsichtlich der Terroristen sind Grenzkontrollen ohnehin nur wenig erfolgsversprechend, da diese nicht flächendeckend möglich sind und Terroristen andere Wege der Grenzüberschreitung finden. Die enormen Kosten, die für den Schutz der Binnengrenzen entstehen, könnten kumuliert den Schutz der Außengrenzen sichern.

## Autorin

### Kea-Sophie Stieber

ist Referentin für Europäische Integration, Europa- und Völkerrecht, Bürgerrechte und Verfassungsstaat der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Österreich, Ungarn, Slowakei, Schweden, Norwegen, Malta: Liste der Europäischen Kommission über die Einführung vorübergehender Grenzkontrollen von Mitgliedsstaaten. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)
- <sup>2</sup> GED Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Abkehr vom Schengen-Abkommen, 2016.
- <sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Zurück zu Schengen – ein Fahrplan, Brüssel 4.3.2016, S. 4.
- <sup>4</sup> GED Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Abkehr vom Schengen-Abkommen, S. 11.
- <sup>5</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission: Zurück zu Schengen – ein Fahrplan.
- <sup>6</sup> <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/04/06-negotiations-european-border-guard/>
- <sup>7</sup> European Commission – Fact Sheet: EU Turkey Agreement – Questions and Answers.
- <sup>8</sup> Ratsbeschluss 11131/15 ASIM 63 vom 22.7.2015 und Ratsbeschluss 12098/15 ASIM 87 vom 22.9.2015.