

Der Schengen-Raum – ein Überblick

"Die Bewegungsfreiheit, die Schengen garantiert, ist ein einzigartiges Symbol der europäischen Integration.", Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, 2015

Gliederung

| | | |
|------|--|---|
| I. | Überblick..... | 1 |
| II. | Mitgliedstaaten..... | 2 |
| III. | Inhalt des Abkommens..... | 3 |
| IV. | Auswirkungen..... | 4 |
| V. | Möglichkeit Grenzkontrollen einzuführen..... | 4 |
| VI. | Zukunft für den Schengen-Raum..... | 6 |

I. Überblick

In den 1980er Jahren diskutierte die Europäische Gemeinschaft über die inhaltliche Ausgestaltung der Freizügigkeit. Während in der Gemeinschaft Konsens darüber herrschte, dass EG-Bürger sich im gesamten Mitgliedstaatenbereich freizügig bewegen dürfen sollten, entwickelten sich zwei unterschiedliche Auffassungen bezüglich der genauen Ausgestaltung der Freizügigkeit. Vereinzelt Mitgliedstaaten wollten die Freizügigkeit nur EG-Bürgern gewähren. Die Folge wäre die Aufrechterhaltung der Grenzkontrollen (an den Binnengrenzen) gewesen, denn nur durch sie kann beim Grenzübertritt zwischen EG-Bürgern und Staatsangehörigen von Drittländern unterschieden werden. Die überwiegende Anzahl der Mitgliedstaaten strebte dagegen Freizügigkeit im Binnenraum für alle an. Die inneren Grenzkontrollen könnten dadurch abgeschafft werden. Da innerhalb der Gemeinschaft übergreifend keine Einigung erzielt werden konnte, beschlossen nur einige EG-Länder das

sog. Schengener Abkommen¹. Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande das Abkommen über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Vertragsparteien. Das Abkommen ist nach dem Ort benannt, wo es unterzeichnet wurde: Schengen, ein Ort in Luxemburg an den Grenzen zu Deutschland und Frankreich. Das Abkommen wurde sukzessive über die letzten mehr als 30 Jahre weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung betraf nicht nur Regelungsgegenstände des Abkommens, sondern auch die Aufnahme weiterer Vertragsparteien². Die Kernaussage des Abkommens blieb dabei stets gleich: Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.

Das Schengener Abkommen wurden von den Teilnahmestaaten außerhalb des EG-Vertrages abgeschlossen. Die Zusammenarbeit erfolgte auf völkerrechtlicher Basis. Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 wurde der bis dahin geschaffene sog. Schengen-Besitzstand (zum Teil auch Schengen-Acquis genannt) mit Wirkung zum 1. Mai 1999 in die EU einbezogen. Das freie Überqueren der Grenzen im Schengen-Raum wurde dadurch zum EU-Bürgerrecht. Ein Austritt aus dem Schengener Abkommen als EU-Mitgliedstaat ist nicht möglich bzw. nur wenn man gleichzeitig die EU verlässt.

II. Mitgliedstaaten

Zu den Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens zählen 22 (der derzeit 28) EU-Staaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Griechenland, Malta, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Diese Länder wenden das gesamte Abkommen voll an, wobei für Dänemark die Besonderheit besteht, dass es von Fall zu Fall entscheidet, ob es sich an der Weiterentwicklung des Schengener Besitzstands auf völkerrechtlicher Grundlage anschließt. Es hat sich bei der Unterzeichnung des Schengener Abkommens diesen Vorbehalt einräumen lassen. Zwei weitere EU-Länder, Großbritannien und Irland, beteiligen sich nur an der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, an der

¹ *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage (2015), Schengener Abkommen, Schengener Übereinkommen, I. Vorgeschichte und Entwicklung.

² Zusammenfassung der Entwicklung unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html#doc350334bodyText1 (zuletzt abgerufen am: 22.02.2016)

Bekämpfung der Drogenkriminalität sowie am Schengener Informationssystem (SIS). Sie sind damit keine Parteien des Schengener Abkommens, können aber den Schengen-Besitzstand mit Billigung des EU-Rates ganz oder teilweise übernehmen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen.

Auch vier Nicht-EU-Mitglieder – Norwegen, Island, die Schweiz und seit Dezember 2011 das Fürstentum Liechtenstein – haben das Abkommen unterzeichnet. Sie sind damit assoziierter Teil des Schengen-Raumes. Die Schweiz wendet seit 2008 das Schengen-Recht an. Da sie jedoch keine Zollunion mit der EU eingegangen ist, bleiben Warenkontrollen an der Grenze trotz Wegfalls der Personenkontrollen zulässig. Für Liechtenstein, das sich in einer Zollunion mit der Schweiz befindet, gelten ähnliche Regeln wie die der Schweiz.

III. Inhalt des Abkommens

Das Schengener Abkommen ist die Grundlage dafür, dass zwischen den Vertragsstaaten die Binnengrenzen aufgehoben werden konnten und eine einzige Außengrenze geschaffen wurde, an der Einreisekontrollen nach demselben Verfahren vorgenommen werden.

Das Schengener Abkommen steht für:

- die Abschaffung von Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Ländern des Schengen-Raumes,
- gemeinsame Regeln für die Kontrollen an den Außengrenzen,
- eine gemeinsame Visa-Politik,
- eine verstärkte Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, die den Wegfall der Grenzkontrollen erst möglich machte und
- die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS).

Das Schengener Abkommen umfasst nicht die Zollkontrolle von Waren. Wer aus einem Vertragsstaat in einen anderen Vertragsstaat einreist, der nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, hat die mitgeführten Waren am Zoll zu deklarieren, wenn diese nicht innerhalb der Freigrenze des Einreisestaates liegen. Da sich an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes häufig keine Grenzbeamten mehr befinden, gilt das Prinzip der Selbstdeklaration: Mitgeführten Waren müssen schriftlich deklariert und die Deklaration in einen hierfür vorgesehenen Briefkasten an der Grenze eingeworfen werden.

IV. Auswirkungen

Die fehlende Personenkontrolle an den Grenzen des Binnenraumes soll durch verschärfte Grenzkontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raumes ausgeglichen werden. Die Kontrolle der Außengrenzen wird nach gemeinsamen Sicherheitsstandards der Schengener Staaten durchgeführt. Die Koordination des Außengrenzschutzes wurde der europäischen Agentur FRONTEX übertragen, welche auch die Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten unterstützt. Es wurde unter anderem ein elektronisches Fahndungssystem, das SIS, geschaffen. Das SIS ist ein komplexes Informationssystem, das eingerichtet wurde, um personenbezogene Daten sowie Informationen über gesuchte Gegenstände zwischen den Mitgliedstaaten auszutauschen³. Die logische Folge aus dem Wegfall der Grenzkontrollen ist, dass die Mitgliedstaaten die von ihren nationalen Behörden erteilten Visa gegenseitig anerkennen. Ähnliches gilt bei der Asylpolitik: Hat ein Mitgliedsland über einen Asylantrag entschieden, werden die anderen Staaten des Schengen-Raumes diese Entscheidung grundsätzlich anerkennen. Ist ein sog. Schengen-Visum von einem Mitgliedsland erteilt worden, besteht Reisefreiheit und Aufenthaltserlaubnis in allen Schengen-Staaten.

V. Möglichkeit Grenzkontrollen einzuführen

Im Binnenbereich des Schengen-Raumes gibt es grundsätzlich keine Personenkontrollen an Ländergrenzen. Daraus folgt allerdings nicht, dass Personen, die Binnengrenzen überschreiten, mit keinerlei Kontrollen mehr rechnen müssen. Dauerhaft erlaubt ist die sog. Schleierfahndung⁴. Sie meint Stichproben zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Die Stichproben dürfen aber im Ergebnis keinen Grenzkontrollen gleichkommen.

Binnengrenzkontrollen sind grundsätzlich verboten. Sie dürfen nur ausnahmsweise vorübergehend eingeführt werden, wenn eine vorhersehbare „ernsthafte Bedrohung der

³ Weiteres zum SIS unter: *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage (2015), Schengener Abkommen, Schengener Übereinkommen, IV. Das Schengener Informationssystem (SIS).

⁴ Art. 21 Schengener Grenzkodex (offizieller Titel: Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex))

öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit“ für ein Land besteht⁵. Die Grenzkontrollen müssen zur Bekämpfung der Bedrohung unbedingt erforderlich sein. In der Regel dürfen sie 30 Tage andauern. Wenn die Gefahr danach noch besteht, können sie mehrmals um 30 Tage verlängert werden. Die maximale Dauer beträgt sechs Monate. Die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Kommission müssen spätestens vier Wochen vor der Einführung der Binnengrenzkontrollen informiert werden. Deutschland bezog sich auf diese Ausnahmemöglichkeit bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und zuletzt beim G-7-Gipfel im Jahr 2015 auf Schloss Elmau in Bayern.

Zum Teil ist eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit nicht vorhersehbar. Wenn sofortiges Handeln erforderlich ist, haben die Schengen-Vertragsstaaten auch die Möglichkeit kurzfristig zu reagieren: Kontrollen dürfen in diesen Fällen zunächst für die Dauer von zehn Tagen wieder eingeführt werden und höchstens auf zwei Monate verlängert werden⁶. Die übrigen Staaten und die EU-Kommission sind sofort über die Einführung der Kontrollen zu informieren.

Besteht eine Gefahr für das Funktionieren des Schengen-Raumes sind Grenzkontrollen bis zur Dauer von zwei Jahren möglich⁷. Die EU-Kommission muss dafür die Einführung von Grenzkontrollen vorschlagen. Der Vorschlag muss dann vom Ministerrat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt werden. Dieser Notfall-Mechanismus ist die „Ultima Ratio“. In jüngster Zeit sieht sich der Schengen-Raum mit der Einreise von hunderttausenden Flüchtlingen konfrontiert. Solange die Außengrenzen nicht ausreichend kontrolliert werden, muss es deshalb vereinzelt Binnengrenzkontrollen geben, damit die illegale Einreise in den Schengen-Raum nicht faktisch zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht wird. Personen, die nicht über die Einreisevoraussetzungen verfügen, werden an einer Weiterreise gehindert, da sie durch die temporären Grenzkontrollen auch an Binnengrenzen mit einer Personenkontrolle rechnen müssen. Durch die Einführung der Binnengrenzkontrollen können die Länder feststellen, wer durch das Land reist und sich dort aufhält. Die Möglichkeit, illegale Einwanderer zu entdecken, wird erhöht. Asylberechtigte können trotz der Einführung der Binnengrenzkontrollen weiterhin an jeder Grenze Asyl beantragen.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013, S. 1 (offizieller Titel: Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013, S. 6 (Änderung des Art. 25 Schengener Grenzkodex).

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013, S. 5 f. (Änderung der Art. 22, 26 Schengener Grenzkodex).

Die mögliche Dauer von Grenzkontrollen wurde durch die Reform des Schengen-Abkommens im Jahr 2013 erweitert⁸. Zuvor waren nur Binnengrenzkontrollen für 30 Tage mit einer ebenso langen Verlängerungsoption oder für die vorhersehbare Dauer schwerwiegender Bedrohungen möglich. Auslöser der Reform war vor allem ein Streit zwischen Frankreich und Italien. Italien hatte während der Revolution in Tunesien und Libyen im Jahr 2011 Flüchtlinge mit Dokumenten und finanziellen Mittel zur Weiterreise nach Frankreich ausgestattet.

VI. Zukunft für den Schengen-Raum

Angesichts der hohen Zahl ankommender Flüchtlinge steht das Schengen-System in Frage. Illegale Einwanderer, die es geschafft haben, den Schengen-Raum zu betreten, können sich über Ländergrenzen hinweg bewegen, ohne dabei ernsthaft mit einer Personenkontrolle an den Binnengrenzen rechnen zu müssen.

Vor dem Wegfall Schengens kann jedoch trotz dieser Möglichkeit nur gewarnt werden. Die Freiheit sich ohne Personenkontrollen im Schengen-Raum bewegen zu können, muss dauerhaft für alle gelten. Das finanzielle Risiko der Abschaffung des Schenge-Raums sei nach Meinung vieler Experten enorm. So heißt es in einer von der französischen Denkfabrik France Stratégie aus dem Jahr 2016 veröffentlichten Studie, die Kosten einer dauerhaften Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen lägen für die Schengen-Länder längerfristig bei mehr als 100 Milliarden Euro pro Jahr⁹. Dabei gehe es nicht vorwiegend um die Personal- und Infrastrukturkosten der Überwachung. Grenzkontrollen würden sich vor allem negativ auf Tourismus, Handel und Grenzgänger auswirken. Nach Ansicht der Forscher des an die französische Regierung angebotenen Instituts kämen permanente Grenzkontrollen einer Steuer auf den Handel zwischen den Schengen-Ländern in Höhe von drei Prozent gleich. Der Handel würde unter Annahme dieser Prämisse in der Folge um zwischen 10-20 % zurückgehen.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013.

⁹ Abrufbar unter: http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cp-fs-rv-schengen_def.pdf (zuletzt abgerufen am: 22.02.2016)

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie der Prognos AG im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung¹⁰. Allein für Deutschland wären bis zum Jahr 2025 Wachstumsverluste von 77 bis 235 Milliarden Euro zu erwarten. Die Hauptgründe seien der zu erwartende Preisanstieg von Import-Gütern und Export-Einbußen. Beides sei zum großen Teil auf Zeitverluste, die sich aus den Kontrollen an den Grenzen innerhalb Europas ergeben würden, zurückzuführen. Grenzkontrollen lassen Frachtkosten der Unternehmer steigen und im Ergebnis Waren teurer werden.

Der Schengen-Raum muss daher zumindest auf lange Sicht in seiner jetzigen Ausgestaltung beibehalten werden – und wenn möglich sogar erweitert werden. Weitere Mitgliedstaaten sollten aufgenommen werden und den Bürgern der Vertragsstaaten zusätzliche Erleichterungen zu Gute kommen. Durch eine Ausweitung des Schengen-Raumes wird Europa wachsen. Gleichzeitig muss der Schutz der Außengrenzen intensiviert werden. Nur dann wird der Schengen-Raum und im Ergebnis die EU Bestand haben können. Auch wenn generell zeitlich beschränkte Grenzkontrollen vermieden werden sollten, werden sie im Zuge der aktuellen Entwicklung der Flüchtlingskrise kaum zu vermeiden sein. Es ist davon auszugehen, dass derartige Binnengrenzkontrollen, soweit sie den aufgezeigten Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprechen, den Schengen-Ländern auf lange Sicht nicht schaden werden.

¹⁰ Abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Abkehr_vom_Schengen-Abkommen.pdf (zuletzt abgerufen am: 22.02.2016)