

Institute for European Integration Research

Working Paper Series

**Die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen -
Schengen als Opfer für "die nationale Sicherheit"?**

Stefanie Rieder

Working Paper No. 03/2015

Institut für europäische Integrationsforschung

Strohgasse 45/DG
1030 Wien/Österreich

Telefon: +43-1-4277-22401

Fax: +43-1-4277-9224

Email: eif@univie.ac.at

Web: eif.univie.ac.at

eif

Abstract

The purpose of this work is to investigate, whether the legal conditions for reintroducing internal border controls within the safety clause have been restricted or extended through the Schengen-Reform by the end of 2013. This paper therefore not only examined the development of the safety clause, but also compared the reform demands of the involved players with the achieved end results by illustrating two case studies on the reintroduction of border controls.

The result showed that on the one hand legal possibilities to reintroduce internal border controls have been extended by adding a new safety clause; but on the other hand have been restricted by procedural requirements – which in total may not be qualified as a spill-back in the European integration process.

Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit ist es festzustellen, ob durch die Schengen-Reform bis Ende 2013 die rechtlichen Voraussetzungen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als Ausnahmeklauseln verschärft oder ausgeweitet wurden. Um dies zu überprüfen beleuchtet diese Arbeit nicht nur die Entwicklung der Ausnahmeklausel, sondern vergleicht die Reform-Forderungen der involvierten Akteure mit den erzielten Reform-Ergebnissen – im Rahmen zweier Fallbeispiele zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen.

Das Ergebnis zeigte, dass die Möglichkeiten, Grenzkontrollen wieder einzuführen, durch eine neue Ausnahmeklausel einerseits ausgeweitet, durch striktere Verfahren aber auch verschärft wurden – was insgesamt nicht als Spill-Back im europäischen Integrationsprozess zu qualifizieren ist.

General note:

Opinions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the Institute

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	7
2. HINTERGRÜNDE	12
2.1. Historische Entwicklung des Schengen-Abkommens	12
2.1.1. Intergouvernemental oder gemeinschaftlich? Ansätze für die Abschaffung der Grenzkontrollen	12
2.1.2. Die Etablierung von Schengen als intergouvernementales Abkommen	14
2.1.3. Die Ausnahmeklausel im Schengener Durchführungsübereinkommen	16
2.2. Einbeziehung in den Rechtsrahmen der EU und aktueller Stand	20
2.2.1. Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes durch den Vertrag von Amsterdam	20
2.2.2. Aktueller Stand: Vertrag von Lissabon	23
2.3. Der Schengener Grenzkodex vor der Schengen-Reform	27
2.3.1. Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und Schengen-Visa	28
2.3.2. Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen	29
2.3.3. Vorübergehende Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen	30
2.3.4. Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in der Praxis	33
2.4. Exkurs zum europäischen Grenzschutz	34
2.4.1. Problemfeld: Kompetenzverteilung im Grenzschutzbereich	35
2.4.2. Abgrenzung zu anderen Rechtsgrundlagen im europäischen Grenzschutz	37
2.5. Theoretische Einbettung – Spill Back?	39
2.5.1. Der frühe Neofunktionalismus	41
2.5.1.1. Das Konzept von Spill-Over	44
2.5.2. Der spätere Neofunktionalismus	47
2.5.2.1. Das Konzept von Spill-Back	47
3. WIEDERAUFNAHME VON GRENZKONTROLLEN - FALLSTUDIEN	50
3.1. Der Arabische Frühling 2011	50
3.1.1. Italien: befristete Aufenthaltsgenehmigungen für tunesische Flüchtlinge	52
3.1.2. Temporäre Wiederaufnahme der Grenzkontrollen an französisch-italienischem Grenzübergang	54
3.2. Dänemark Sommer 2011	56
3.2.1. Rechtliche Sonderstellung Dänemarks als Schengen-Mitglied	57
3.2.2. Permanente Wiederaufnahme der Grenzkontrollen an dänischen Grenzen	58
4. DIE REFORM-FORDERUNGEN	62
4.1. Erste Reform-Forderungen	62
4.1.1. Briefwechsel: Sarkozy, Berlusconi und Barroso, April – Mai 2011	62
4.1.2. Kommission: Mitteilung zur Migration, Mai 2011	65
4.1.3. Schlussfolgerungen der Mitgliedstaaten, Mai – Juni 2011	67
4.1.4. Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments, Juni 2011	69
4.2. Vorschlag Kommission September 2011	71

4.2.1.	Vorschlag zur Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus	72
4.2.2.	Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex	74
4.2.3.	Reaktionen auf die Kommissionsvorschläge	79
4.3.	Überarbeitung der Kommissionsvorschläge durch Rat und EP	82
4.3.1.	Rats-Entwurf zum Vorschlag über den Schengen-Evaluierungsmechanismus	82
4.3.2.	Rats-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex	83
4.3.3.	EP-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex	89
4.3.4.	Reaktionen auf die Überarbeitung durch den Rat	92
5.	DIE REFORM-ERGEBNISSE	95
5.1.	Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus	96
5.1.1.	Zweck, Zuständigkeit und Begriffe	96
5.1.2.	Evaluierungsberichte: Neue Basis für Binnengrenzkontrollen	98
5.2.	Schengener Grenzkodex-Neu	99
5.2.1.	Ausnahmeklausel i) Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen	100
5.2.2.	Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern	104
5.2.3.	Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an den Außengrenzkontrollen	104
5.3.	Anwendung der Reform-Ergebnisse auf die Fallbeispiele	114
5.3.1.	Anwendung der Reform-Ergebnisse auf Fallbeispiel Arabischer Frühling	114
5.3.2.	Anwendung der Reform-Ergebnisse auf Fallbeispiel Dänemark	116
6.	EVALUATION DER REFORM-ERGEBNISSE	117
6.1.	Durchgesetzte Forderungen – ein neues Schengen?	118
6.2.	Politische Problemfragen inklusive Asyl und Grundrechten	124
6.3.	Theoriebezogene Qualifikation der Reform-Ergebnisse	127
6.4.	Aktuelle Diskussion über Grenzkontrollen, Spätsommer 2014	133
7.	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	136
8.	LITERATURVERZEICHNIS	145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:

„Landkarte Europas mit den Schengenstaaten sowie den EU-Staaten ohne Anwendung der Schengen-Übereinkommen“ 26

Abbildung 2:

Allgemeine Ausnahmeklausel nach Artikel 23 – 24 Schengener Grenzkodex-Neu 109

Abbildung 3:

Ausnahmeklausel ii) nach Artikel 25 Schengener Grenzkodex-Neu 110

Abbildung 4:

Ausnahmeklausel iii) nach Artikel 26 - 27 Schengener Grenzkodex-Neu 112

Abbildung 5:

Gegenüberstellung der Regelungen Schengener Grenzkodex -Alt und -Neu und den mit der Reform durchgesetzten Interessen 122

Abbildung 6:

Theoriebezogene Qualifikation der Schengen-Reform-Ergebnisse und -Forderungen 132

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Ausnahmeklausel
DVP	Dänische Volkspartei
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EU-GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EURATOM	European Atomic Energy Community
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUV	Vertrag über die Europäische Union
Gem.	Gemäß
ggn.	gegenüber
iVm.	in Verbindung mit
iSd. / iSv.	im Sinne des / im Sinne von
MS	Mitgliedstaat
No.	Number
SIS	Schengener Informationssystem
SG	Schengener Grenzkodex
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume

1. Einleitung

„Ziel der Union ist, einen Raum ohne Binnengrenzen aufzubauen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist. Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“¹

Das Schengen-Abkommen² verwirklichte vor über zwei Jahrzehnten die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen innerhalb der dem Schengen-Raum angehörigen Mitgliedstaatsgrenzen. Mit der späteren Überführung in den Rechtsrahmen der EU wurde Schengen über die Jahre zum Kern des europäischen Integrationsprozesses: „The abolition of internal border controls on persons is at the very heart of the European integration project.“³

Die Entwicklung von Schengen war jedoch stets von einem immanenten Spannungsverhältnis geprägt. Schengen hatte zum Ziel, durch die Abschaffung von Grenzkontrollen den Integrationsprozess seiner Mitgliedstaaten zu stärken und gleichzeitig die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit zu gewährleisten. Bereits die Unterzeichnerstaaten des Schengen-Abkommens diskutierten, wie nationale Sicherheit weiterhin garantiert werden könnte, welche Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen gesetzt werden müssten und wer von der Personenfreizügigkeit erfasst werden sollte. Die nicht weichende Uneinigkeit führte dazu, dass Schengen zunächst als intergouvernementales Abkommen beschlossen wurde.

Um die nationale Kompetenz über Grenzkontrollen nicht gänzlich aufzugeben, behielten sich die Mitgliedstaaten das Recht vor, bei Bedrohung der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit die Grenzkontrollen wiederaufnehmen zu können.⁴ Ein langwieriger Konflikt zwischen Frankreich und den Niederlanden über die Inanspruchnahme dieser „Ausnahmeklausel“⁵ offenbarte 1995 erstmals institutionelle Schwächen des bloß auf inter-

¹ Art. 2 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 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 19. Juni 1990, (Hier: „**Schengener Durchführungsübereinkommen**“).

² Anm.: In dieser Arbeit werden unter dem Begriff „**Schengen-Abkommen**“ oder „**Schengen**“ die gesamten Schengen-Regelungen seit Begründung des Schengen-Übereinkommens bis heute verstanden.

³ Peers, Steve (2011) *EU Justice and Home Affairs*, third edition, Oxford: Oxford University Press, S. 63.

⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Schengener Durchführungsübereinkommen.

⁵ Anm.: „**Ausnahmeklausel**“ oder „**safeguard clause**“ nimmt allgemein auf jene Bestimmungen Bezug, die seit Begründung von Schengen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen vorsehen. Art. 23 ff. Schengener Grenzkodex-Alt u. -Neu.

gouvernementaler Zusammenarbeit basierenden Schengen-Systems.⁶ In den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam erkannten einige Mitgliedstaaten daher die Chance, zwischenstaatliche Dispute über Grenzkontrollen durch eine Vergemeinschaftung von Schengen künftig besser lösen zu können.⁷ Mit seinem in Kraft treten 1999 gliederte der Vertrag von Amsterdam Schengen somit schrittweise in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union (EU) ein. Seit dem Vertrag von Lissabon ist Schengen inzwischen der Kern des Konzepts *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*.⁸ Die rechtlichen Grundlagen zur Außen- und Binnengrenzkontrolle, inklusive der weiterentwickelten Ausnahmeklausel, sind seit 2006 im Schengener Grenzkodex⁹ geregelt. Die Ausnahmeklausel wurde bis 2011 primär bei politischen Großereignissen, Fußballspielen mit Ausschreitungsgefahr und anderen einmaligen „Ausnahmesituationen“ angewandt.

Im Frühling 2011 führten zwei Wiedereinführungen von Personenkontrollen zu einem Konflikt im Schengen-Raum. In einem Disput mit Italien über die arabische Flüchtlingsbewegung beschloss Frankreich unilateral die vorübergehende Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der französisch-italienischen Grenze. In einem zeitlich engen Zusammenhang beschloss auch Dänemark eine permanente Wiederaufnahme seiner Grenzkontrollen. Diese Fallbeispiele führten wegen ihrem umstrittenen Grund für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen (Migration) und dem unilateralen Vorgehen von beiden Ländern zu einer monatelangen Reform-Diskussion auf EU-Ebene.

Die Reform-Verhandlungen konzentrierten sich auf die im Zuge der Fallbeispiele offenbarten Regelungslücken im Schengener Grenzkodex. Die Verhandlungen zeigten, dass zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament (EP) weitgehend

⁶ Vgl. Groenendijk, Kees (2004) 'Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?', *European Law Journal*, Volume 10, Number 2, March 2004, S. 157.

⁷ Vgl. Ebd.

⁸ Vgl. Kapitel V, 2. Abschnitt, Art. 77–80 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012: „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“.

⁹ Anm.: *Der Schengener Grenzkodex wurde 2006 als Verordnung angenommen*: Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2006) 'Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006, über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32006R0562>, [letzter Zugriff am 22.4.2014], (Hier: „**Schengener Grenzkodex-Alt**“). Die allgemeine Bezeichnung „**Schengener Grenzkodex**“ bezieht sich hier auf den Grenzkodex im Allgemeinen bzw. auf jene Rechtsgrundlagen, die im Zuge der Reform nicht geändert wurden. Um die Unterschiede zwischen den Regelungen vor und nach der Reform aufzuzeigen, wird begrifflich zwischen „**Schengener Grenzkodex-Alt**“ und „**Schengener Grenzkodex-Neu**“ unterschieden.

Uneinigkeit über die Interpretation und Anwendung der Ausnahmeklausel bestand. Wann eine *Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit* die Wiedereinführung von Kontrollen rechtfertigen würde und wer darüber beschließen sollte, stand im Mittelpunkt der Interessenkonflikte. Obwohl der Bereich Asyl und Migration nicht den Schengen-Regeln unterliegt, verdeutlichten die Fallbeispiele auch den Zusammenhang zwischen inner- und außereuropäischem Grenzschutz. Während südliche Mitgliedstaaten parallel zur Schengen-Reform eine Reform der europäischen Asylpolitik einforderten, appellierten andere Mitgliedstaaten für die Ausweitung der Ausnahmeklausel. Frankreich argumentierte sogar dafür, Migrationsdruck als Grund für eine temporäre Wiederaufnahme von Grenzkontrollen in die Ausnahmeklausel aufzunehmen – anderenfalls drohte Frankreich damit, aus dem Schengen-Abkommen auszutreten.

Die Diskussion über diese inhaltlichen Reform-Punkte erreichte mit dem Disput über die künftige Rechtsgrundlage und Mitentscheidung des EPs über die künftige Schengen-Evaluierung, die auch im Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen stehen sollte, seinen Höhepunkt. Der Konflikt darüber führte ab Juni 2011 zu einer mehrmonatigen Aussetzung der Zusammenarbeit zwischen dem EP und dem Rat. Nach zwei Jahren ergaben die Verhandlungen im Juni 2013 konkrete Ergebnisse. Auf Basis dieser Ergebnisse wurden im Oktober 2013 schließlich folgende Verordnungen erlassen:

- „Zur Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen“¹⁰
- „Zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands“¹¹

Im Zuge der Arbeit werden die bis Ende 2013 erzielten Reform-Ergebnisse aufgearbeitet. Durch einen Vergleich mit den Reform-Forderungen der einzelnen Akteure und den

¹⁰ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013) 'Verordnung 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', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R1051>, [letzter Zugriff am 22.4.2014], *Anm.: Ab Kapitel Reform-Forderungen hier: „Schengener Grenzkodex-Neu“.*

¹¹ Rat der Europäischen Union (2013) 'Verordnung Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen', http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2461/Evaluierungsmechanismus-Schengen_V-%28EU%29-Nr.-1053.2013_de.pdf, [letzter Zugriff am 13.11.2014], (*Hier: „Evaluierungsmechanismus-Verordnung“.*)

Problemkreisen im Rahmen der Fallbeispiele soll aufgezeigt werden, welche Interessen sich durchsetzen und welche rechtlichen wie auch politischen Problemfelder bestehen bleiben.

Die leitende Forschungsfrage lautet daher:

Wurden durch die Schengen-Reform die rechtlichen Voraussetzungen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen verschärft oder wurde die Ausnahmeklausel ausgeweitet?

Mit folgenden Unterpunkten:

- *Setzen die Schengen-Reform-Ergebnisse jene Inhalte um, die den Anliegen der beiden Wiedereinführungsfälle entsprechen?*
- *Formulieren die neuen Regelungen klare Maßnahmen, um die Fallbeispielsituationen abzuwickeln oder greifen die Reform-Ergebnisse zu kurz?*
- *Welche Interessen haben sich durchgesetzt?*
- *Können unionsrechtliche Schritte eingeleitet werden, wenn ein Mitgliedstaat gegen die vertraglichen Verfahrensschritte verstößt?*
- *Sind die Reform-Schritte als Spill-Back zu bewerten oder nicht?*

Die Arbeit beginnt mit einem historischen Überblick über die Entstehung des Schengen-Abkommens, um die schrittweise Übernahme in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU aufzuzeigen. Anhand der Entstehungsgeschichte wird ersichtlich, wie langwierig der Prozess zur endgültigen Abschaffung der Grenzkontrollen war und an welche Bedingungen die Umsetzung geknüpft wurde. Ausgleichsmaßnahmen – besonders an den Außengrenzen – sollten Sicherheitsbedenken vorbeugen.

Nach dem historischen Hintergrund wird die rechtliche Weiterentwicklung von Schengen erklärt. Da sich inzwischen alle rechtlichen Grundlagen zur Abschaffung und Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Schengener Grenzkodex finden und dieser den Kern der späteren Schengen-Reform bildete, werden seine Regelungen in einem eigenen Kapitel erörtert.

Im nächsten Teil der Arbeit werden die zwei konkreten Fallbeispiele zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen skizziert:

- **Fallbeispiel 1:**

Die temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der französisch-italienischen Grenze im Zuge des Arabischen Frühlings 2011

- **Fallbeispiel 2:**

Die permanente Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Dänemark 2011

Beide Fallbeispiele zeigen auf, inwieweit in den damaligen Situationen die ursprünglichen vertraglichen Ausnahmeregelungen genutzt oder überschritten wurden. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass es seit Abschaffung der Grenzkontrollen mehrere Situationen – *Fälle* – gab, in denen Mitgliedstaaten die Grenzkontrollen gemäß den vorgesehenen Bestimmungen wiedereinführten. Bis 2011 beschränkten sich diese Fälle aber auf Vorkehrungsmaßnahmen für politische Großereignisse bzw. Sportveranstaltungen, die grundsätzlich im Einklang mit der normierten Ausnahmeklausel standen und deren Anwendung von den anderen Mitgliedstaaten auch nicht kritisiert wurde.

Im Gegensatz dazu bespricht diese Arbeit jene Fälle, in denen die Grenzkontrollen entgegen den Bestimmungen der Ausnahmeklausel wiedereingeführt wurden. Die umstrittene missbräuchliche Anwendung der Ausnahmeklausel durch die zwei Mitgliedstaaten Frankreich und Dänemark verstärkte die Forderungen nach einem beschleunigten Schengen-Reform-Prozess seitens der betroffenen Akteure – der einzelnen Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EP. Um deren unterschiedliche Interessenpositionen aufzuzeigen, werden deren Vorschläge im Kapitel Reform-Forderungen systematisch aufgearbeitet.

Daran anschließend werden die Forderungen mit den Ergebnissen der Schengen-Reform verglichen und die Neuregelungen skizziert. Die Reform-Ergebnisse werden dann auf die Konflikte in den Fallbeispielen angewandt, um zu überprüfen, ob die Reform klare Maßnahmen für die Abwicklung dieser Fälle formuliert.

In dem anschließenden Kapiteln werden die Reform-Ergebnisse evaluiert. Einerseits wird aufgezeigt, welche Interessenpositionen sich in welchem Umfang durchgesetzt haben und ob weiterhin Regelungslücken für künftige Interessenkonflikte bestehen bleiben. Abschließend diskutiert das Evaluationskapitel auch durch die Reform offengelassene Themenkreise, die

unweigerlich mit der Einschränkung der Personenfreizügigkeit verbunden sind, wie etwa Asyl, illegale Immigration und darauf basierende Grundrechte und -freiheiten. Hier soll geklärt werden, inwiefern Schengen-Regeln auf andere Politikfelder übergreifen bzw. von Regelungslücken in diesen anderen Bereichen beeinflusst werden. Die getroffenen Schlussfolgerungen werden schließlich im Lichte der theoriegeleiteten Fragestellung qualifiziert. Hier wird anhand der Prämissen von neofunktionalistischen Theoriekonzepten überprüft, welchen Konzepten die Novellen im Schengener Grenzkodex-Neu entsprechen und ob eine Ausweitung bzw. Verschärfung der Ausnahmeklausel die Entwicklung von Schengen im europäischen Integrationsprozess zurückwirft.

2. Hintergründe

2.1. Historische Entwicklung des Schengen-Abkommens

Das Konzept Schengen geht auf die Mitte der 1980er Jahre zurück. In dieser Zeit wurde die Bedeutung der Freizügigkeit innerhalb Europas mit den damit verbundenen ökonomischen Möglichkeiten für den europäischen Wirtschaftsraum erstmals diskutiert. Im Mittelpunkt der damaligen Diskussion stand die Abschaffung der Personen- und Zollkontrollen zwischen den Staatsgrenzen jener Länder, die sich einem künftigen Abkommen anschließen wollten.

2.1.1. Intergouvernemental oder gemeinschaftlich? Ansätze für die Abschaffung der Grenzkontrollen

Die Gespräche über die Abschaffung von Grenzkontrollen stockten in einem frühen Stadium. Grund dafür war die Uneinigkeit hinsichtlich der Begriffsinterpretation der Personenfreizügigkeit. Auf der einen Seite fanden sich zunächst Staaten, wie etwa Großbritannien, die eine Personenfreizügigkeit nur für BürgerInnen der EG unterstützten. Da dies bedeuten würde, weiterhin an den Binnengrenzen zwischen EG-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen¹² unterscheiden zu müssen, wäre damit notwendigerweise eine Aufrechterhaltung der Personenkontrollen verbunden gewesen. Andere Staaten verlangten jedoch die Etablierung der vollen Personenfreizügigkeit innerhalb der EU-Außengrenzen. Die

¹² „Drittausländer“ iSd Art. 1 Schengener Durchführungsabkommen: Personen, die nicht Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten der EG sind.

Idee der vollen Personenfreizügigkeit war, Personenkontrollen innerhalb der Binnengrenzen gänzlich abzuschaffen, unabhängig davon ob es sich um BürgerInnen des EG-Raums oder Drittstaatsangehörige handelte.

Abgesehen von der Uneinigkeit über den genauen Begriff der Personenfreizügigkeit war für alle beteiligten Staaten klar, dass mit Etablierung der Personenfreizügigkeit unweigerlich ein stärkerer Schutz der Außengrenzen verbunden werden musste. Schon damals waren die Lösungsansätze allerdings von dem bis heute bestehenden Spannungsverhältnis im Grenzbereich geprägt: „As a consequence of the creation of a collective external border, the EU has become involved in the issues of identity, control, and security that are enmeshed with the concept of a border.“¹³ Besonders die britische Skepsis spiegelte die bereits frühe Zwiespältigkeit in Europa über die Bereiche Personenfreizügigkeit, Grenzschutz und Sicherheit wider:

„Of course we want to make it easier for goods to pass through frontiers. Of course, we must make it easier for people to travel throughout the Community. But it is a matter of plain common sense that we cannot abolish frontier controls if we are also to protect our citizens from crime and stop the movement of drugs, of terrorists and of illegal immigrants.“¹⁴

Die Wortwahl von Margaret Thatcher („*plain common sense*“) veranschaulicht den europäischen Konflikt, welcher der Entwicklung von Schengen bis heute zugrunde liegt: das Abschaffen der Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit. Unter den europäischen Staaten entwickelten sich unterschiedliche Vorstellungen über die strukturelle Umsetzung dieser Ziele. Ruben Zaiotti beschreibt die unterschiedlichen Konzepte aus soziologischer Perspektive als Grenzkulturen: *Schengen* und *Brussels*.¹⁵ Beide verfolgten ihm zufolge das Ziel der Einheitlichen Europäischen Akte, nämlich den Binnenmarkt und damit die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen bis 1. Jänner 1993 zu verwirklichen.¹⁶ „They differed, however, in terms of underlying assumptions about what the intended new border control would look like, and the means to get there (most

¹³ Peers, Steve (2011) *EU Justice and Home Affairs*, third edition, Oxford: Oxford University Press, S. 136.

¹⁴ Margaret Thatcher 'Speech to the College of Europe („The Bruges Speech“)', Brügge, 20.9.1988, *Transkript auf der Homepage Margaret Thatcher Foundation*, <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>, [letzter Zugriff am 13.7.2014].

¹⁵ Vgl. Zaiotti, Ruben (2007) 'Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 1, April 2007, 31-54.

¹⁶ Vgl. Art. 13 Einheitliche Europäische Akte, ABl. L 169 vom 29.6.1987.

notably, one relied on the EC framework, the other used an intergovernmental route).¹⁷ Zaiotti zufolge setzte sich Schengen als intergouvernementaler Ansatz durch, „because the culture in which it was embedded demonstrated in practice to be more effective in addressing relevant problems than its main rival.“¹⁸ Im Gegensatz zu Schengen propagierte *Brussels*, dessen Konzept besonders von der Kommission unterstützt wurde „[...] the introduction of a more 'communitarian' approach, which stressed the role of European Community's principles for the realization of the project of abolishing border control within the continent.“¹⁹ Diese Initiative stellte die Etablierung eines effektiven Außengrenzschatzes in den Vordergrund: „All participants in the Brussels initiative agreed that the free movement of persons, however defined, depended on effective compensatory measures at Europe's external borders.“²⁰ Trotz einer raschen Einigung über das Dublin-Abkommen scheiterte die Grenzkultur *Brussels* Zaiotti zufolge an Uneinigkeiten über Begriffe und Grenzdispute (wie dem Status von Gibraltar) und der nur mangelhaften und langwierigen Fertigstellung der Border Convention.²¹ Mit der parallel immer konkreter werdenden Entwicklung von Schengen wurde das Scheitern eines gemeinschaftlichen Ansatzes im Sinne der *Brussels* Grenzkultur mit dem Vertrag von Amsterdam offiziell.²²

2.1.2. Die Etablierung von Schengen als intergouvernementales Abkommen

Auch die Etablierung von Schengen als intergouvernementales Abkommen stand vor anfänglichen Problemen:

„[...] Schengen members had to demonstrate that the inter-governmental approach they were employing was compatible with the European integration project. Their initiatives was in fact clearly at odds with the long established practice among European states of working together under a common institutional umbrella, and it could have led to the creation of a Europe of 'variable geometry', with some members 'in' and others 'out'.“²³

¹⁷ Zaiotti, Ruben (2007) 'Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 1, April 2007, S.39.

¹⁸ Ebd. S.1.

¹⁹ Ebd. S.47.

²⁰ Ebd. S.40.

²¹ Vgl. Ebd. S.44.

²² Vgl. Ebd. S.47.

²³ Ebd. S.39.

Schließlich initiierten Deutschland und Frankreich, Befürworter der vollen Personenfreizügigkeit, im Juli 1984 den ersten Schritt zum späteren Schengen Übereinkommen – das Saarbrücker-Abkommen. In diesem vereinbarten Deutschland und Frankreich die Grenzformalitäten im Personenverkehr für EG-BürgerInnen aufzuheben und gemeinsame Kontrollstellen zur rascheren Grenzabfertigung zu errichten.²⁴ Knapp ein Jahr später erklärten sich weitere Länder dazu bereit, einem gemeinsamen Raum der Personenfreizügigkeit beizutreten. Somit wurde am 14. Juni 1985 das „Schengener Regierungsübereinkommen“²⁵ zwischen Deutschland, Frankreich und der Benelux-Wirtschaftsunion²⁶ als erste rechtliche Grundlage für den schrittweisen Abbau der gemeinsamen Grenzkontrollen unterzeichnet. Das im luxemburgischen Ort Schengen beschlossene Übereinkommen formulierte zunächst nur allgemeine Ziele sowie kurzfristige und langfristige Maßnahmen. Die langfristige Maßnahme, der „Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an ihre Außengrenzen“²⁷, wurde erst durch das Schengener Durchführungsübereinkommen 1990 spezifiziert und mit dessen in Kraft treten 1995 umgesetzt. Bis dahin wurden zunächst nur kurzfristige Maßnahmen zur Verwirklichung der Personenfreizügigkeit etabliert, wie beispielsweise einfache „Sichtkontrollen“²⁸, welche die bisherigen Personenkontrollen zwischen den Unterzeichnerstaaten ersetzten. Die Abschaffung der Grenzkontrollen erwies sich somit als schrittweiser Prozess, der insgesamt zehn Jahre dauerte.

Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen wurde das Schengen Übereinkommen mit Bedingungen und Garantien für die endgültige Umsetzung des freien Personenverkehrs ergänzt. Das Schengener Durchführungsübereinkommen wurde 1990 von der so genannten Schengen-Gruppe unterzeichnet.²⁹ Die Schengen-Gruppe setzte sich neben den ursprüng-

²⁴ Leeb, Stefan (1999) *Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in der Europäischen Integration von den Anfängen bis zum Vertrag von Amsterdam*, Wien: Diplomarbeit, Universität Wien, S.61.

²⁵ 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 14.6.1985, (Hier: „**Schengen Übereinkommen**“).

²⁶ Anm.: Bestehend aus Belgien, Niederlande und Luxemburg.

²⁷ Art. 17 Schengen Übereinkommen.

²⁸ Vgl. Art. 1 Schengen Übereinkommen.

²⁹ Anm.: Zum besseren Verständnis hier kurz erklärt: Unterzeichnet wurde 1990. Das Schengener Durchführungsübereinkommen trat aber erst 1995 in Kraft, dh. gelangte effektiv zur Anwendung. Für später beitretende Mitgliedstaaten muss dann zwischen dem Zeitpunkt des Beitrittsaktes zu Schengen und dem erst später folgenden Inkraftsetzungsakt unterschieden werden.

lichen Unterzeichnerstaaten aus Arbeitsgruppen auf Ministerialebene, Mitgliedern der Kommission sowie hohen Polizeibeamten aus der Trevi-Kooperation zusammen. Mit der Unterstützung der Kommission war es den frühen Schengen-Mitgliedstaaten gelungen, ihre Initiative als Gemeinschaftsprojekt, „as a ‚laboratory‘ for Europe“³⁰ zu festigen. Dass Schengen trotz seines intergouvernementalen Ansatzes durch die Kommission unterstützt wurde, war Zaiotti zufolge ein umstrittener Schritt:

„The support of an organism whose main role is to be ‚the guardian of the Treaties‘ of an initiative that de facto circumvented these very Treaties is certainly controversial. The Commission’s stance had nonetheless the effect of conferring a degree of legitimacy to this initiative. All actors involved therefore converged on the fact that Schengen, despite its questionable origins, was a project they could all embrace.“³¹

Bis zum endgültigen in Kraft treten des Schengener Durchführungsabkommens 1995 traten Italien (November 1990), Spanien und Portugal (Juni 1991) und Griechenland (November 1992) bei. Es folgten zahlreiche Verhandlungen in denen Details zur technischen Umsetzung und Ausgleichsmaßnahmen diskutiert wurden. Der Schengener Exekutivausschuss, bestehend aus Ministern der Schengen Mitgliedstaaten, wurde dazu ermächtigt, „die erforderlichen Entscheidungen über die praktischen Einzelheiten der Durchführung der Kontrollen und der Überwachung der Grenzen“³² zu treffen.

2.1.3. Die Ausnahmeklausel im Schengener Durchführungsübereinkommen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen statuierte die erste Regelung zur Abschaffung der Grenzkontrollen: „Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“³³. Allerdings behielten sich die Mitgliedstaaten schon damals das Recht vor, ihre Grenzkontrollen im Falle einer nationalen Bedrohung wiederaufnehmen zu können:

„Wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit es indessen erfordern, kann eine Vertragspartei nach Konsultation der anderen Vertragsparteien beschließen, dass für einen begrenzten Zeitraum an den Binnengrenzen den Umständen entsprechende Kontrollen durchgeführt werden.“

³⁰ Vgl. Zaiotti, Ruben (2007) ‚Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control‘, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 1, April 2007, S.39 ff.

³¹ Ebd. S.40.

³² Art. 8 Schengener Durchführungsübereinkommen.

³³ Art. 2 Abs. 1 Schengener Durchführungsübereinkommen.

Verlangen die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit ein sofortiges Handeln, so ergreift die betroffene Vertragspartei die erforderlichen Maßnahmen und unterrichtet darüber möglichst frühzeitig die anderen Vertragsparteien.“³⁴

Wie diese Bestimmung zeigt, regelte bereits die erste Fassung der Ausnahmeklausel zwei Fallkonstellationen, in denen eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen zulässig war. Im Regelfall sollte der beschließende die anderen Mitgliedstaaten vor der Wiedereinführung konsultieren. Wäre die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit aber akuter bedroht, so war auch eine „sofortige“ Wiedereinführung der Grenzkontrollen zulässig. Außerdem durften die Grenzen nur für einen begrenzten Zeitraum wiedereingeführt werden, der nicht näher festgelegt wurde. Nachdem die rechtlichen Grundlagen zur Abschaffung der Grenzkontrollen beschlossen war, blieben aber weiterhin Zweifel, wie weit die Einschränkung der nationalen Kompetenz tatsächlich reichen würde. So betonte die niederländische Regierung in einer Rede vor dem niederländischen Parlament, dass die Entscheidungskompetenz für Wiedereinführungen von Grenzkontrollen beim betroffenen Schengen-Mitgliedstaat bleiben würde und die ausdrückliche Zustimmung der anderen Vertragsparteien nicht nötig sei.³⁵

Bis zur endgültigen Umsetzung der Personenfreizügigkeit 1995 wurde an der technischen Fertigstellung des Schengen-Systems, insbesondere den Ausgleichsmaßnahmen, gearbeitet. An der gemeinsamen Außengrenze sollten von nun an Einreisekontrollen nach einheitlichen Verfahren vorgenommen werden. Diese Verfahren beinhalteten gemeinsame Vorschriften hinsichtlich der Visa-Ausstellung, der Gewährung des Asylrechts und der Kontrolle an den Außengrenzen. Um die gebotene Freiheit mit dem erhöhten Sicherheitserfordernis in Einklang zu bringen, wurden ergänzend zur Personenfreizügigkeit Ausgleichsmaßnahmen erlassen – die sogenannten *Schengen-Standards*. Diese sollten sicherstellen, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen keine Gefahren im Bereich der inneren Sicherheit auslösen. Sie beinhalteten unter anderem die Schaffung einer Fahndungsunion unter Aufbau des Schengener Informationssystems (SIS)³⁶, Kontrolle und Observation der Außengrenzen,

³⁴ Art. 2 Abs. 2 Schengener Durchführungsübereinkommen.

³⁵ Vgl. Groenendijk, Kees (2004) 'Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?', *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, March 2004, 150-170, S.154.

³⁶ Anm.: Auch das SIS wurde seit 2006 reformiert. Mit 9. April 2013 trat das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) in Kraft.

sowie verbesserte Kommunikation im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Schengen-Standards verfolgten hauptsächlich:

- Harmonisierung und Verstärkung der Außengrenzkontrollen,
- Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit,
- Regelungen zum Datenschutz,
- Angleichung des Waffenrechts,
- Vereinbarung einer grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit,
- Gemeinsame Visa- und Asylpolitik,
- Etablierung eines automatisierten Personen- und Sachfahndungssystems (SIS).³⁷

Das SIS konzentrierte sich dabei auf umzusetzende Bestimmungen in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit. Es etablierte ein Informationssystem, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über bestimmte Personengruppen und Arten von Sachen ermöglicht.³⁸

Am 26. März 1995 wurde schließlich die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den ursprünglichen fünf Unterzeichnerstaaten sowie Spanien und Portugal in Kraft gesetzt. Bei den anderen Staaten muss als Zeitpunkt der endgültigen Grenzkontrollabschaffung zwischen dem Inkrafttreten der Beitrittsverträge und einem zusätzlich erforderlichen Inkraftsetzungssetzungsakt zur Abschaffung der Grenzkontrollen unterschieden werden.³⁹

Einige Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, stellten allerdings infrage, ob das SIS für die Erhaltung der inneren Sicherheit ausreichend waren. Um das einwandfreie Funktionieren des SIS sicherzustellen, wurde eine dreimonatige Übergangsregelung festgelegt, während dieser die Mitgliedstaaten die Grenzen abschaffen sollten und die Umsetzung bzw. Auswirkungen von einem Monitoring-System überwacht wurden. Nach den drei Monaten bestätigte die Monitoring-Kommission die problemfreie Abschaffung der Kontrollen, eine weitere

³⁷ Vgl. Deutsches Bundesministerium des Inneren (2014) 'Sicherheit – Internationale Zusammenarbeit – Schengen', http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Schengen/schengen_node.html, [letzter Zugriff am 4.3.2014].

³⁸ Vgl. Europäische Kommission (2001) 'Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Die Entwicklung des Informationssystems Schengen II', KOM (2001) 720 endg. (Brüssel), 18.12.2011, 30 Seiten, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0720&from=DE>, [letzter Zugriff am 19.8.2014], S.5-9.

³⁹ Vgl. Art. 139 Abs. 2 Schengener Durchführungsübereinkommen iVm Nr. 1 Abs. 2 Schlussakte zum Schengener Durchführungsübereinkommen.

Überwachung sei somit nicht länger nötig.⁴⁰ Frankreich sah seine Sicherheit allerdings weiterhin aufgrund der niederländischen Drogenpolitik gefährdet und berief sich erstmals auf die Ausnahmeklausel des Schengener Durchführungsübereinkommens, um die Grenzkontrollen zu Belgien und Luxemburg wiedereinzuführen.⁴¹ Dies löste in den folgenden Treffen der Schengen-Mitgliedstaaten eine Diskussion über die Bedeutung der Ausnahmeklausel aus – insbesondere über die Begriffe „*öffentliche Ordnung*“ und „*nationale Sicherheit*“.⁴² Um enge, *nationale* Interpretationen der Ausnahmeklausel – wie jene von Frankreich – zu vermeiden und den Konflikt beizulegen, versuchten die Mitgliedstaaten einen gemeinschaftlicheren Ansatz in das Verfahren einzuarbeiten. Trotz starker Kritik ging Frankreich aber nicht von seiner Haltung ab und hielt die Wiedereinführung der Kontrollen zu Belgien und Luxemburg bis 1997 aufrecht. Da das Schengen-System bis dahin jedoch seit über zwei Jahren erfolgreich und ohne Gefährdung der internen Sicherheit funktionierte, begann Frankreich langsam die systematischen Kontrollen einzustellen.⁴³

Dieser langwierige Konflikt hatte weitreichende Konsequenzen für das Gemeinschafts- und spätere Unionsrecht, da die Niederlande und andere Mitgliedstaaten darin ein Zeichen für die institutionelle Schwäche des auf intergouvernementaler Zusammenarbeit basierenden Schengen-Systems sahen.⁴⁴ Da das Schengener Durchführungsübereinkommen keinerlei effektive Mechanismen zur Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten vorsah, sprachen sich die Niederlande während den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam für die Einbeziehung von Schengen in die EU aus.⁴⁵ Der niederländische Alternativvorschlag dem EuGH die Kompetenz zur Interpretation von Schengen-Regeln und Klärung der zwischenstaatlichen Konflikte einzuräumen, wurde von Frankreich abgelehnt.⁴⁶ Stattdessen

⁴⁰ Vgl. Groenendijk, Kees (2004) 'Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?', *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, March 2004, 150-170, S.156.

⁴¹ Vgl. Ebd.

⁴² Vgl. Zaiotti, Ruben (2007) 'Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 1, April 2007, S.43.

⁴³ Vgl. Ebd. S.44.

⁴⁴ Vgl. Groenendijk, Kees (2004) 'Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?', *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, March 2004, 150-170, S.157.

⁴⁵ Vgl. Ebd.

⁴⁶ Vgl. Ebd.

wurde in den Verträgen eine bis dato weiterentwickelte Einschränkung der EuGH-Zuständigkeit für Schengen-relevante Interpretationsfragen vorgesehen.⁴⁷

Wie dieser historische Auszug zeigt, war die Etablierung von Schengen ein langwieriger Prozess, der bereits damals von Konflikten über nationale Kompetenzen und Sicherheitsaspekte im Lichte der Ausnahmeklausel geprägt wurde. Bis zur Einbeziehung von Schengen in den Rechtsrahmen der EU wurde die Ausnahmeklausel nur in wenigen Ausnahmesituationen – rechtmäßig und ohne Opposition der Mitgliedstaaten – angewandt. Zu einem Konflikt über die Anwendung der Ausnahmeklausel kam es erst wieder im Frühling 2011. Um den darauf basierenden Fallbeispielen besser folgen zu können, erörtert das folgende Kapitel wie sich die Rechtsgrundlagen zu Schengen bis 2011 weiterentwickelten und welche Problemfelder bestehen blieben.

2.2. Einbeziehung in den Rechtsrahmen der EU und aktueller Stand

2.2.1. Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes durch den Vertrag von Amsterdam

Durch den Vertrag von Maastricht wurden bereits jene Politikfelder der Außengrenzpolitik, die bis dahin von den Schengen-Mitgliedstaaten nur außerhalb des Gemeinschaftsrahmens verfolgt wurden, in den Rahmen der EG – in die Dritte Säule (der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) – einbezogen.⁴⁸ In den kommenden Jahren zeigte sich aber, dass diese Einbeziehung nichts an der Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindungsprozesse bzgl. „Schengen-relevanter“ Politik änderte, da Entscheidungen zur Dritten Säule nicht auf Mehrheitsentscheidungen im Rat basierten.⁴⁹

Im Zuge der Vertragsrevision durch den Vertrag von Amsterdam 1997 wurde schließlich eine weitgehende Vergemeinschaftung der Außengrenzpolitik beschlossen – dadurch wurden die Aufgabenfelder Außengrenzkontrollen, Asyl, Einwanderungspolitik und Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen im EU-Raum sowie Visumpolitik in die Kompetenz der Europäischen

⁴⁷ Vgl. Art. 68 Abs. 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), ABl. C 321 E vom 29.12.2006: „In jedem Fall ist der Gerichtshof nicht für Entscheidungen über Maßnahmen oder Beschlüsse nach Artikel 62 Nummer 1 zuständig, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen.“

⁴⁸ Vgl. Kunnert, Gert (2009) 'Touristen aus EU-Drittstaaten als potentielle Terroristen?', in M. Gehler, A. Pudlat (Hrsg.) *Grenzen in Europa*, Zürich: Georg Olms Verlag AG, S.222.

⁴⁹ Vgl. Ebd. S.222 ff.

Gemeinschaft zugewiesen.⁵⁰ Davon ausgeschlossen war lediglich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die als Dritte Säule weiter bestehen blieb.

Im Hinblick auf Schengen verwirklichte der Vertrag von Amsterdam mit seinem in Kraft treten 1999 die formelle Einbeziehung von Schengen in den EU-Rechtsrahmen. In Form des Schengen-Protokolls zum Vertrag von Amsterdam wurden alle bis dahin außerhalb der EG/EU-Zuständigkeit etablierten Schengen-Regelungen (wie das Schengen Übereinkommen und das Schengener Durchführungsübereinkommen) in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU überführt.⁵¹ Das Schengen-Protokoll wurde dem EG- und später dem EU-Vertrag beigefügt und steht damit seither auf der Stufe von EU-Primärrecht.⁵² Die Summe dieser übernommenen Schengen-Verträge und Bestimmungen wurde als *Schengen-Besitzstand* bezeichnet.⁵³ Jene dreizehn EU-Mitgliedstaaten, die bis dahin bereits Schengen-Mitglieder waren, wurden zum einen dazu ermächtigt, innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU verstärkt zusammenzuarbeiten.⁵⁴ Andererseits wurde der Schengen-Besitzstand für jene EU- und Schengen-Mitgliedstaaten, für die das Schengener Durchführungsübereinkommen bereits in Kraft getreten war, aufgrund ihrer Eigenschaft als EU-Mitgliedstaaten „sofort anwendbar“⁵⁵. *Sofort anwendbar* bedeutet, „dass der Schengen-Besitzstand zu EU-Recht wird und als im Rahmen der EU beschlossenes Recht zu vollziehen ist: zunächst als Unionsrecht der Dritten Säule (...) und nach Festlegung der Rechtsgrundlagen entweder als Gemeinschaftsrecht der Ersten Säule oder als Unionsrecht der Dritten Säule.“⁵⁶ Damit unterlag Schengen ab 1999 der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle der EU.

Wie aber bereits angemerkt, kam den Gemeinschaftsgerichten auf Wunsch von Frankreich nur eine abgeschwächte Kontrollzuständigkeit zu. Konkret formulierte Artikel 68 EG-Vertrag zwar ein Vorlauf-Modell zum heutigen Vorabentscheidungsverfahren, dies allerdings nur

⁵⁰ Vgl. Ebd. S.223.

⁵¹ Vgl. Art. 62 EGV (Art. 77 Abs. 2 lit e AEUV) und Protokoll Nr. 2 EGV.

⁵² Vgl. Obwexer, Walter (2009) *Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien: Manz-Verlag, S.261.

⁵³ *Anm.: Auch ‚Schengen-Acquis‘ genannt.*

⁵⁴ Art. 1 Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstandes vom 2. Oktober 1997 (**Schengen-Protokoll**), Anhang zum Vertrag von Lissabon, ABl. C 306/01 vom 17.12.2007.

⁵⁵ Vgl. Art. 2 Satz 1 Schengen-Protokoll.

⁵⁶ Obwexer, Walter (2009) *Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien: Manz-Verlag, S.261.

fakultativ für letztinstanzliche Gerichte und mit Ausnahme der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Binnengrenzkontrollen: „In jedem Fall ist der Gerichtshof nicht für Entscheidungen über Maßnahmen [...] zuständig, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen.“⁵⁷

Die eigentliche Kompetenz, Durchführungsmaßnahmen für die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes zu setzen, wurde nun dem Rat übertragen, der damit den früheren Exekutivausschuss ersetzte.⁵⁸ Der Rat wurde dazu ermächtigt, die Schengen-Integration voranzutreiben und Unklarheiten hinsichtlich des Schengener Sekundärrechts zu bereinigen.⁵⁹ Damit griff der Rat aber genau genommen in die Kompetenz des EuGH ein. Der Rat sah auch davon ab, das EP für die Definition des Schengen-Besitzstandes zu konsultieren.⁶⁰ Auch in Bezug auf die Schengen-Erweiterung kam dem Rat die wesentliche Entscheidungsbefugnis im Schengen-Evaluierungsverfahren zu.⁶¹

Insgesamt gestaltete sich die Vergemeinschaftung von Schengen wegen umfangreicher Übergangsbestimmungen und Sonderregelungen für Dänemark, Großbritannien und Irland als sehr langwierig.⁶² Die Überführung des Schengen-Besitzstandes in die Verträge der EU 1999 war auf rechtlicher Ebene aber jedenfalls einer der bedeutendsten Schritte in der Entwicklung von Schengen. Mit der Eingliederung von Schengen in den vertraglichen EU-Rahmen zeigte sich nämlich der Wille der Mitgliedstaaten, über die völkerrechtliche Ebene hinaus zu gehen und den freien Personenverkehr im Unionssystem zu verankern.

⁵⁷ Ar. 68 Abs. 2 EGV.

⁵⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 1, Satz 2 Schengen-Protokoll.

⁵⁹ Anm.: Maßnahmen erforderten einen einstimmigen Ratsbeschluss. Stimmberechtigt waren allerdings nur die Vertreter der Schengen-Mitgliedstaaten.

⁶⁰ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002) *Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S.139 ff.

⁶¹ Anm.: Im Zuge des damaligen Evaluierungsverfahrens hatte der Rat zu prüfen, ob alle Voraussetzungen für die Anwendung des gesamten Schengen-Besitzstandes in den neuen Mitgliedstaaten gegeben waren. Für den Inkraftsetzungs-Beschluss war Einstimmigkeit erforderlich. Gezählt wurden alle Stimmen der Schengen-Staaten und (eingeschränkt) jene von Irland und Großbritannien. Vgl. Obwexer, Walter (2009) *Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien: Manz-Verlag, S.266.

⁶² Anm.: Auf die rechtliche Sonderstellung Dänemarks wird im Kapitel zum dänischen Fallbeispiel näher eingegangen. Die anderen Sonderstellungen sind für diese Arbeit weniger relevant und werden im nächsten Kapitel nur kurz erwähnt. Auch mit Norwegen, Island, der Schweiz und Liechtenstein wurden seither Assoziierungsübereinkommen geschlossen.

2.2.2. Aktueller Stand: Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Schengen-Besitzstand vollständig in den supranationalen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingebunden, indem auch das gesamte Instrumentarium der Schengen-relevanten Polizei- und Justizzusammenarbeit (früherer Teil der Dritten Säule) vergemeinschaftet wurde.⁶³

Der neue Artikel 67 AEUV, der den Titel V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) einleitet, stellt die grundsätzlichen Zielsetzungen der Unionspolitik klarer als bisher dar⁶⁴ und verweist explizit auf die Wahrung der Grundfreiheiten und Grundrechte.⁶⁵ Wie bisher sind die zentralen Ziele der EU die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen:

„Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“⁶⁶

Neu und hervorzuheben ist hier allerdings die explizite Verwendung der Begriffe „Bürgerinnen und Bürger“. Das Schengener Durchführungsübereinkommen sah bis dahin ausdrücklich vor, dass der freie Personenverkehr unabhängig von Staatsangehörigkeit gewährt werden sollte, sobald die Außengrenze des Schengen-Raums einmal überschritten war. Dieser semantische Wechsel zeigt bereits eine begriffliche Einschränkung der ursprünglich unbegrenzt angedachten Mobilität innerhalb der Binnengrenzen.⁶⁷ Stattdessen findet sich im Vertrag von Lissabon nun der Hinweis auf die „Angemessenheit dieser Politik“ gegenüber Drittstaatsangehörigen:

„[Die Union] stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber

⁶³ Vgl. Herdegen, Matthias (2010) 'Die Justiz- und Polizeizusammenarbeit nach dem Vertrag von Lissabon', in S. Breitenmoser, S. Gless, O. Lagodny (Hrsg.) *Schengen und Dublin in der Praxis*, Zürich: Dike Verlag, 43-54, S.43.

⁶⁴ Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375, S.362.

⁶⁵ Art. 67 Abs. 1 AEUV: „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und –traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden müssen.“

⁶⁶ Art. 3 Abs. 2. Vertrag über die Europäische Union (EUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012.

⁶⁷ Anm.: *Diskussion im Rahmen des Seminars bei Dr. Joachim Stern, Mai: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Asyl, Einwanderung und Kontrolle der Außengrenzen“, Sommersemester 2013, Universität Wien.*

Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“⁶⁸

Diese Bestimmung zeigt auch die Verbindung zwischen der Abschaffung der Grenzkontrollen und Etablierung der Personenfreizügigkeit als Grundprinzip auf – deren Entwicklungen Hand in Hand gingen. Im Vertrag von Lissabon ist die Personenfreizügigkeit weiters in Artikel 77⁶⁹ statuiert und gleichzeitig als Grundrecht in Artikel 45 der Europäischen Grundrechtecharta (EU-GRC)⁷⁰ anerkannt. Auf deren Wechselbeziehung und unionsrechtliches Verhältnis zueinander wird in einem späteren Unterkapitel näher eingegangen.

Durch die endgültige Abschaffung der Säulenstruktur und die Zusammenführung aller Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres unter den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ergab sich eine wesentliche Neuerung im Entscheidungsfindungsprozess. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren⁷¹, basierend auf einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat und vollen Involvierung des EPs, wurde das Standard-Verfahren für den gesamten Bereich Justiz und Inneres. Kompetenzstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem europäischen Grenzschutz blieben allerdings weiter bestehen (vgl. unten).

Zur Förderung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit wurde in Artikel 71 AEUV ein Ständiger Ausschuss vorgesehen. Was aber die Gefahrenprävention im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr betrifft, so regelt Artikel 72 AEUV, dass die Mitgliedstaaten weiterhin für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig sind: „Dieser Titel berührt nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.“⁷² Daraus folgt ein umfassender Vorbehalt, der gewährleistet, dass die Maßnahmen der Union die allgemeine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht tangieren

⁶⁸ Art. 67 Abs. 2 AEUV.

⁶⁹ Art. 77 Abs. 1 lit a AEUV: „Die Union entwickelt eine Politik, mit der [...] sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“.

⁷⁰ Art. 45 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GRC), ABl. C 326/02 vom 26.10.2012: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.“; Abs. 2 EU-GRC: „Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kann gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden.“

⁷¹ Art. 294 AEUV.

⁷² Art. 72 AEUV (Siehe zuvor Art. 64 Abs. 1 EGV).

dürfen.⁷³ Dieser Vorbehalt spiegelt sich auch in der beibehaltenen eingeschränkten Kompetenz des EuGH wider. Der EuGH ist nämlich weiterhin nicht für jene Einschränkungen der Personenfreizügigkeit zuständig, die von Mitgliedstaaten in Wahrung ihrer Zuständigkeiten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingeführt wurden:

„Bei der Ausübung seiner Befugnisse im Rahmen der Bestimmungen des Dritten Teils Titel V Kapitel 4 und 5 über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist der Gerichtshof der Europäischen Union nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.“⁷⁴

Daraus ist allerdings keine Freiheit der Mitgliedstaaten abzuleiten, in den Bereichen ihrer Rechtssetzungskompetenzen (z.B. der Marktfreiheiten) „ihre nationalen ordre public-Vorstellungen an die Stelle des gemeinschaftsrechtlichen ordre public zu setzen.“⁷⁵ Ich teile hier aber die Einschätzung von Hailbronner, wonach „die Klausel dennoch in Zukunft auf die fortschreitende Rechtsetzung der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Ordnung Abgrenzungsprobleme aufwerfen [dürfte].“⁷⁶

Zusammenfassend blieb das Schengen-System durch den Vertrag von Lissabon und die vollständige Überführung in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU in seiner Grundform erhalten. Wie bereits im Vertrag von Amsterdam ergibt sich die unmittelbare Anwendbarkeit des bis dahin weiterentwickelten Schengen-Besitzstandes für alle beteiligten EU-Mitgliedstaaten aus dem Schengen-Protokoll, angefügt in Protokoll Nr.19 zum Vertrag von Lissabon.⁷⁷ Ab nun wird es aber rechtlich als Unterkategorie im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterentwickelt. Daraus folgt, dass die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes nun dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt. Bislang

⁷³ Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375, S.363.

⁷⁴ Art. 276 AEUV.

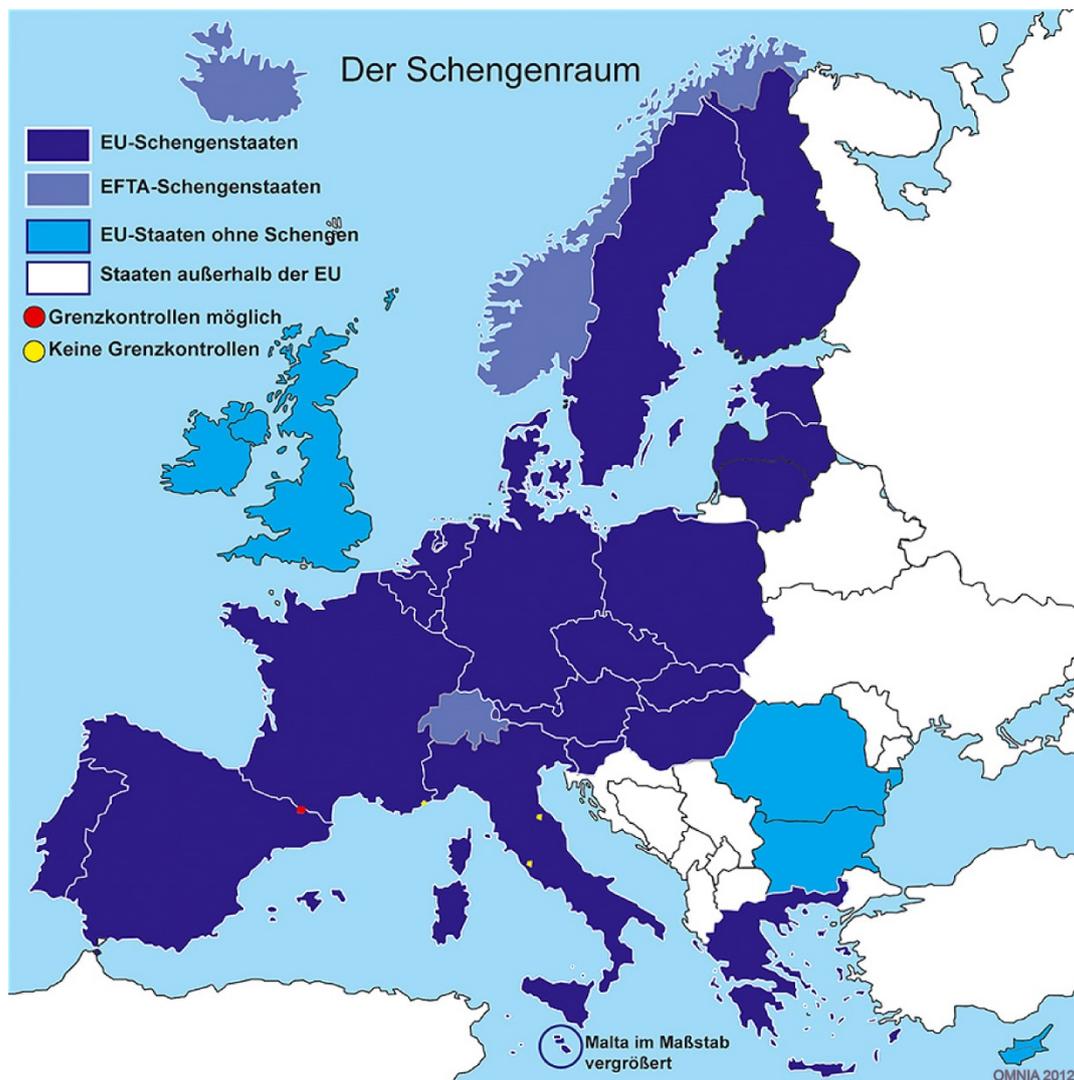
⁷⁵ Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375, S.363.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Art. 2 des Protokolls (Nr. 19) Über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 290: „Der Schengen-Besitzstand ist unbeschadet des Artikels 3 der Beitrittsakte vom 16. April 2003 und des Artikels 4 der Beitrittsakte vom 25. April 2005 für die in Artikel 1 aufgeführten Mitgliedstaaten anwendbar. Der Rat tritt an die Stelle des durch die Schengener Übereinkommen eingesetzten Exekutivausschusses.“

bereits bestehende Sondervorschriften für einzelne Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark) im Vertrag von Lissabon blieben außerdem erhalten.⁷⁸ Zusätzlich haben sich dem Schengen-System inzwischen vier andere Nicht-EU-Staaten auf Basis von mehreren Assoziierungsabkommen angeschlossen – die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island, welche auch Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) sind.

Abbildung 1: „Landkarte Europas mit den Schengenstaaten sowie den EU-Staaten ohne Anwendung der Schengen-Übereinkommen“ (Quelle: Europäisches Parlament 2012c)



⁷⁸ Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 295 und Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 299. Anm.: Auf die Sonderstellung Dänemarks wird in den Kapiteln zu den Fallstudien näher eingegangen.

2.3. Der Schengener Grenzkodex vor der Schengen-Reform

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Abschaffung und vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen sind inzwischen im Schengener Grenzkodex geregelt, der im März 2006 als Verordnung angenommen wurde.⁷⁹

„Diese Verordnung sieht vor, dass keine Grenzkontrollen in Bezug auf Personen stattfinden, die die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten.

Sie legt Regeln für die Grenzkontrollen in Bezug auf Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten.“⁸⁰

Inhalt des Schengener Grenzkodex ist somit die Regelung sämtlicher Aspekte der Binnengrenzkontrollen, von der Anbringung von Einreisestempeln in Reisedokumenten bis hin zu den zu überprüfenden Voraussetzungen für die Einreise als solche.⁸¹ Die Verordnung ist daher auf alle Personen anzuwenden, welche die Binnen⁸²- oder Außengrenzen⁸³ der EU überschreiten.

Im Schengener Grenzkodex findet sich in Teil II zunächst alles zum Außengrenzschutz⁸⁴, gegliedert in zwei Kapitel: Kapitel I zum „Überschreiten der Außengrenzen und Einreisevoraussetzungen“⁸⁵ und Kapitel II zu „Grenzkontrollen an den Außengrenzen und Einreiseverweigerung“⁸⁶. Erst in Teil III des Schengener Grenzkodex finden sich die Regelungen zu Kontrollen an den Binnengrenzen⁸⁷: in Kapitel I die „Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“⁸⁸ und in Kapitel II die „Vorübergehende

⁷⁹ Anm.: Der Schengener Grenzkodex ersetzte damit die relevanten Bestimmungen im Schengener Durchführungsübereinkommen und zwei von drei Entscheidungen des Exekutivkomitees, vgl. Art. 39 Abs. 1 und 2 lit b Schengener Grenzkodex.

⁸⁰ Art. 1 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2006) 'Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006, über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32006R0562>, [letzter Zugriff am 22.4.2014], (Hier: „Schengener Grenzkodex-Alt“, die allgemeine Bezeichnung „Schengener Grenzkodex“ bezieht sich auf jene Rechtsgrundlagen, die im Zuge der Reform nicht geändert wurden).

⁸¹ Kunnert, Gert (2009) 'Touristen aus EU-Drittstaaten als potentielle Terroristen?', in M. Gehler, A. Pudlat (Hrsg.) *Grenzen in Europa*, Zürich: Georg Olms Verlag AG, S.246.

⁸² Art. 2 Begriffsbestimmungen, Schengener Grenzkodex-Alt: 1. „**Binnengrenzen**“ a) die gemeinsamen Landesgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnengrenzen, b) die Flughäfen der Mitgliedstaaten für Binnenflüge, c) die See-, Flussschiffahrts- und Binnenseehäfen der Mitgliedstaaten für regelmäßige Fährverbindungen.

⁸³ Ebd.: 2. „**Außengrenzen**“ die Landesgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschiffahrts-, See- und Binnenseehäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind.

⁸⁴ Art. 4 – 19 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁸⁵ Art. 4 – 6 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁸⁶ Art. 6 – 13 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁸⁷ Art. 20 – 31 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁸⁸ Art. 20 – 22 Schengener Grenzkodex-Alt.

Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen⁸⁹. Letzteres stand im Mittelpunkt der Schengen-Reform. Da in den Fallbeispielen aber auch die anderen Kapitel rechtlich relevant waren, werden deren wesentliche Grundzüge ebenfalls kurz erörtert.

2.3.1. Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und Schengen-Visa

Die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und die Kontrollen der EU-Außengrenzen sind genauestens geregelt. Die EU-Außengrenzen können nur an den Grenzübergangsstellen und während der festgesetzten Verkehrsstunden überschritten werden, wobei UnionsbürgerInnen und andere Personen, die das Recht auf freien Personenverkehr innerhalb der EU genießen (wie bspw. deren Familienangehörige) einer *Mindestkontrolle* unterzogen werden.⁹⁰ Im Rahmen dieser Mindestkontrolle wird anhand der Reisedokumente die Identität der Reisenden festgestellt und die Dokumente auf ihre Gültigkeit überprüft.

Im Gegensatz zu diesem Schnellverfahren werden Drittstaatsangehörige einer *eingehenden Kontrolle* unterzogen. Darunter versteht sich die Überprüfung der Einreisevoraussetzungen, die Abfrage im Visa-Informationssystem (VIS)⁹¹ und gegebenenfalls auch die Kontrolle des Vorliegens der erforderlichen Erlaubnisse für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit.⁹²

Die Einreise für Drittstaatsangehörige an den EU-Außengrenzen ist folgendermaßen im Schengener Grenzkodex geregelt:

„Für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten je Sechsmonatszeitraum gelten für einen Drittstaatsangehörigen folgende Einreisevoraussetzungen:

- „Er muss im Besitz eines oder mehrerer gültiger Reisedokumente sein, die ihn zum Überschreiten der Grenze berechtigen.“
- „Er muss im Besitz eines gültigen Visums sein, falls dies nach der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, vorgeschrieben ist, außer wenn er Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels ist.“

⁸⁹ Art. 23 – 31 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁹⁰ Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁹¹ Anm.: *Darin werden personenbezogene Daten von Antragstellern von Kurzaufenthaltsvisa gespeichert. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung).*

⁹² Vgl. Ebd. Art. 7 Abs. 3 Schengener Grenzkodex-Alt.

- „Er muss den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen, und er muss über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügen oder in der Lage sein, diese Mittel rechtmäßig zu erwerben.“
- „Er darf nicht im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein.“
- „Er darf keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen und darf insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden sein.“⁹³

Erfüllen Drittstaatsangehörige diese Voraussetzungen nicht, wird ihnen vorbehaltlich besonderer Bestimmungen (z.B. aus humanitären Gründen) die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verweigert.⁹⁴ Drittstaatsangehörige, die allerdings die Voraussetzungen des Artikel 5 Schengener Grenzkodex erfüllen (ein Visum besitzen und legal in das Hoheitsgebiet einreisen) dürfen sich im gesamten Schengen-Raum frei bewegen:

„Drittausländer, die Inhaber eines gültigen, von einer der Vertragsparteien ausgestellten Aufenthaltstitels sind, können sich auf Grund dieses Dokuments und eines gültigen Reisedokuments höchstens bis zu drei Monaten frei im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien bewegen [...]“⁹⁵

Wie die Fallstudien später aufzeigen werden, war der Tatbestand der Einreise aus humanitären Gründen bei den tunesischen Flüchtlingen 2011 erfüllt, weshalb Italien deren Einreise gestatten musste. Die im nächsten Schritt von Italien vorgenommene Visa-Vergabe war allerdings eine Maßnahme, die nicht im Rahmen einer humanitären Einreise-Erlaubnis vorzunehmen ist und grundsätzlich nicht mit einer vollen Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum verbunden sein dürfte.⁹⁶

2.3.2. Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Wurden die EU-Außengrenzen im Rahmen des eben beschriebenen Kontrollverfahrens überschritten, sieht der Schengener Grenzkodex vor, dass „[d]ie Binnengrenzen unabhängig

⁹³ Vgl. Ebd. Ar. 5 Abs. 1 lit a-e Schengener Grenzkodex-Alt.

⁹⁴ Vgl. Ebd. Art. 13 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁹⁵ Art. 21 Abs. 1 Schengener Durchführungsübereinkommen.

⁹⁶ *Anm.: Zur Problematik der von Italien verteilten Aufenthaltsgenehmigungen vgl. Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) 'A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair'. Centre for European Policy Studies (CEPS): CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper: no volume number, 29. April 2011, 1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014].*

von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden [dürfen].⁹⁷ Die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ist somit das Grundprinzip von dem nur wenige Ausnahmen vorgesehen sind.⁹⁸ Gewisse Kontrollen unterfallen aber erst gar nicht der Ausnahmeklausel, weil sie keine Wiedereinführung darstellen. Diese vier zulässigen Kontroll-Arten sind:

- i) Die Ausübung polizeilicher Befugnisse nach nationalem Recht, die keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, sich von systematischen Personenkontrollen eindeutig unterscheiden und auf Grundlage von Stichproben durchgeführt werden;⁹⁹
- ii) Sicherheitskontrollen in See- oder Flughäfen;¹⁰⁰
- iii) Die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführung von Urkunden und Bescheinigungen vorzusehen;¹⁰¹
- iv) Die Verpflichtung für Drittstaatsangehörige ihre Anwesenheit in einem Mitgliedstaat zu melden im Sinne des Art. 22 Schengener Durchführungsübereinkommen.¹⁰²

Diese Kontrollmaßnahmen sind daher keine Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex. Im Fallbeispiel zum Arabischen Frühling argumentierte Frankreich, das Aufhalten tunesischer Flüchtlinge an der französisch-italienischen Grenze durch französische Polizisten hätte eine derartige Kontrollmaßnahme (i) dargestellt. Ob dieses Argument rechtmäßig war, wird im Kapitel zu den Fallbeispielen erörtert.

2.3.3. Vorübergehende Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen¹⁰³

Unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen des alten Schengener Grenzkodex wäre die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen gerechtfertigt gewesen? Bereits die Erwägungsgründe des Schengener Grenzkodex-Alt hielten fest, dass „Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung ihrer öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit vorübergehend wieder Grenzkontrollen einzuführen“¹⁰⁴; allerdings nur in Ausnahmefällen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Im Sinne

⁹⁷ Art. 20 Schengener Grenzkodex-Alt.

⁹⁸ Geregelt in Kapitel II Schengener Grenzkodex-Alt „Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen“.

⁹⁹ Vgl. Art. 21 lit a Ziffer i-iv Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 21 lit b Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰¹ Vgl. Art. 21 lit c Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰² Vgl. Art. 21 lit d Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰³ *Anm.: Da die Regelungen dazu die Hauptpunkte der Schengen-Reform darstellten und ihre aktuellen Regelungen im Kapitel zu den Reform-Ergebnissen vorgestellt werden, erfolgt die Beschreibung in der Vergangenheitsform.*

¹⁰⁴ Erwägungsgrund 15 Schengener Grenzkodex-Alt.

dieser Leitlinien regelte der Schengener Grenzkodex-Alt in seiner Fassung von 2006 zwei Ausnahmeklauseln für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen:

1. Ausnahmeklausel: Die Wiedereinführung aufgrund vorhersehbarer Ereignisse (mit Einleitungsverfahren)¹⁰⁵

2. Ausnahmeklausel: Fälle, die ein sofortiges Handeln erfordern (kein Einleitungsverfahren)¹⁰⁶

Wie besonders der Vergleich mit den Schengen-Reform-Ergebnissen zeigen wird, wurden die zwei Ausnahmeklauseln bis 2013 nur sehr allgemein geregelt. Beide unterschieden sich nämlich nur in ihren Verfahren und dem notwendigen Ausmaß der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit. Der Zeitrahmen betrug für beide Fälle 30 Tage, falls erforderlich verlängerbar, was in Artikel 23 sehr allgemein gehalten wurde:

„Im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit kann ein Mitgliedstaat ausnahmsweise nach dem in Artikel 24 festgelegten Verfahren oder in dringenden Fällen nach dem in Artikel 25 festgelegten Verfahren für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der schwerwiegenden Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen.“¹⁰⁷

Artikel 23 Schengener Grenzkodex-Alt statuierte außerdem, dass die „Tragweite und Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen [...] nicht über das Maß hinausgehen [darf], das unbedingt erforderlich ist, um gegen die schwerwiegende Bedrohung vorzugehen.“¹⁰⁸ Was genau unter dem Begriff *erforderliches Maß* zu verstehen ist, wurde nicht weiter definiert. Aus dem Erwägungsgrund 15 Schengener Grenzkodex-Alt war aber abzuleiten, dass sich sowohl der Umfang und die Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung als auch die Begrenzung auf das erforderliche Mindestmaß auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beziehen und dieser Grundsatz somit zur Anwendung kommt.¹⁰⁹ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip¹¹⁰ wird in Zusammenhang mit Grenzkontrollen demnach angewandt, um festzustellen, ob die Wiedereinführung eine verhältnismäßige Maßnahme darstellt, um einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit zu begegnen. Da letzteres aber in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, also das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf nationale Kompetenzen stößt, würde es primär

¹⁰⁵ Vgl. Art. 23 Abs. 1 iVm. Art. 24 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰⁶ Vgl. Art. 23 Abs. 1 iVm. Art. 25 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰⁷ Art. 23 Abs. 1, 1. Satz Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 23 Abs. 1, 2. Satz Schengener Grenzkodex-Alt.

¹⁰⁹ Vgl. Erwägungsgrund 15 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁰ Vgl. Art. 5 AEUV.

im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen, das *erforderliche Maß* für Grenzkontrollen festzulegen.¹¹¹

Im Zuge einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen war in beiden Fallkonstellationen der Ausnahmeklauseln ferner ein Verfahren einzuhalten¹¹², was auch der Kommission ermöglichen sollte, die Verhältnismäßigkeit zu bewerten (wenn auch erst im Nachhinein). Bei vorhersehbaren Ereignissen musste der jeweilige Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten, die Kommission sowie das EP von einer Wiedereinführung so schnell wie möglich in Kenntnis setzen.¹¹³ Zusätzlich zu dieser Verständigung hatte der Mitgliedstaat folgende Informationen bekannt zu geben:

- a. Die Gründe für die geplante Wiedereinführung unter Darlegung der Ereignisse, die eine schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit darstellen;
- b. Die Tragweite der geplanten Wiedereinführung unter Angabe der Stellen, an denen die Grenzkontrollen wieder eingeführt werden sollen;
- c. Die Bezeichnungen der zugelassenen Grenzübergangsstellen;
- d. Den Zeitpunkt und die Dauer der geplanten Wiedereinführung;
- e. Gegebenenfalls die von den anderen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen.¹¹⁴

Nach der Verständigung und Bekanntgabe war eine Konsultation der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission mindestens fünfzehn Tage vor der geplanten Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorgesehen.¹¹⁵ In dieser sollte einerseits die Organisation, andererseits das Verhältnis der Maßnahmen zu den bedrohenden Ereignissen geprüft werden, die der Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen waren.¹¹⁶

Für die zweite Ausnahmeklausel zur Wiedereinführung – Fälle, die ein sofortiges Handeln erfordern – galt wie bereits erwähnt ein besonderes Verfahren: „Erfordert die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit eines Mitgliedstaates ein sofortiges Handeln, so kann der

¹¹¹ Vgl. dazu näher Obwexer, Walter (2009) *Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien: Manz-Verlag, S.233-243.

¹¹² Vgl. Art. 24 Schengener Grenzkodex „Verfahren bei vorhersehbaren Ereignissen“ und Art. 25 Schengener Grenzkodex „Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern“.

¹¹³ Ebd. Art. 24 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁴ Ebd. Art. 24 Abs. 1, lit a-e Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁵ Vgl. Ebd. Art. 24 Abs. 4 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁶ Vgl. Ebd. Art. 24 Abs. 2-3 Schengener Grenzkodex-Alt.

betreffende Mitgliedstaat ausnahmsweise an den Binnengrenzen unverzüglich Grenzkontrollen wieder einführen.“¹¹⁷ Er hatte dann die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission schnellst möglich in Kenntnis zu setzen und die in Artikel 24 Absatz 1 genannten Angaben zu machen bzw. die Gründe anzugeben, die eine Inanspruchnahme dieses Verfahrens rechtfertigen.¹¹⁸

2.3.4. Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in der Praxis

Aus einer Untersuchung von Kees Groenendijk über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zwischen den Jahren 2000 und 2003 ging hervor, dass die meisten Fälle der Wiedereinführung (25 von 33) in Zusammenhang mit politischen Ereignissen standen, wie beispielsweise mit EU-Rats-Gipfeltreffen, Staatsbesuchen aber auch Anti-Globalisierungsdemonstrationen.¹¹⁹ Da das Instrument der Ausnahmeklausel in diesen Fällen nicht den Zweck verfolgte, Drittstaatsangehörige an der Einreise zu hindern, kam Groenendijk zu dem Ergebnis: „The reintroduction mainly served one of the traditional purposes of borders: disciplining citizens. The instrument has been used primarily to prevent *EU citizens* from using their freedom of movement within the EU.“¹²⁰

Aus seiner Untersuchung ging außerdem hervor, dass die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen keinen Widerspruch seitens der anderen Schengen-Mitgliedstaaten hervorrief: „The pre-1999 French case¹²¹ was the only one where open conflict arose between the Member States. In all other cases there was tacit or explicit agreement or even close cooperation between the States concerned.“¹²² Ebenso zeigte sich aber, dass die vertraglich vorgesehenen Verfahrensschritte – insbesondere die Benachrichtigung der Kommission über die Wiedereinführungsmaßnahme – von den Mitgliedstaaten nicht eingehalten wurden:

„Apparently, other Schengen states did not see the need to report and neither the other states nor the Commission saw sufficient ground for reminding the states of their obligation to report under the

¹¹⁷ Vgl. Ebd. Art. 25 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁸ Vgl. Ebd. Art. 25. Abs. 2 Schengener Grenzkodex-Alt.

¹¹⁹ Vgl. Groenendijk, Kees (2004) ‘Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?’, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, March 2004, 150-170, S.168, (Hervorhebung durch Autorin).

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Anm.: Vgl. dazu Kapitel 2.1.3 zum ersten Disput über die Anwendung der Ausnahmeklausel durch Frankreich.

¹²² Ebd. S.163.

agreed rules that were incorporated into Community law. [...] The Schengen states in fact leave each other more or less free to decide whether or not to reintroduce controls.¹²³

In einem Kommissionsbericht aus dem Jahre 2010¹²⁴, der die Anwendung der Regelungen im Schengener Grenzkodex überprüfte, kritisierte die Kommission ebenfalls, dass Mitgliedstaaten die Verfahrensschritte nach Artikel 24 Schengener Grenzkodex-Alt – insbesondere in Bezug auf den vorgegebenen Zeitrahmen und inhaltliche Ausführung über die Mitteilung zur beabsichtigten Grenzkontrolle – nicht einhalten:

„Die Kommission stellt fest, dass das Zeitfenster zwischen der Mitteilung durch die Mitgliedstaaten und der konkreten Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen (bei vorhersehbaren Ereignissen) für die Abgabe einer Stellungnahme im Hinblick auf eine förmliche Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission nicht ausreicht.“¹²⁵

Da dieser Umstand die Kommission bis dahin daran gehindert hatte, eine Stellungnahme über eine Wiedereinführung abzugeben, sei ein „Standardformular für Mitteilungen über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen“¹²⁶ geplant. Grundsätzlich zog die Kommission aber ein positives Resümee über die Anwendung des Schengener Grenzkodex in Bezug auf die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Sie habe „den Eindruck gewonnen, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen nicht missbräuchlich in Anspruch genommen haben.“¹²⁷

2.4. Exkurs zum europäischen Grenzschutz

Durch die einheitlichen Regelungen für Außengrenzkontrollen, die im Schengener Durchführungsübereinkommen festgelegt und 2006 im Schengener Grenzkodex kodifiziert worden sind, wurden inzwischen wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einem euro-

¹²³ Ebd.

¹²⁴ Europäische Kommission (2010) 'Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung von Titel III (Binnengrenzen) der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)', KOM (2010) 554 endg. (Brüssel), 13.10.2010, 16 Seiten, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/03/84/EU_38404/imfname_10008062.pdf, [letzter Zugriff am 12.10.2014].

¹²⁵ Ebd., S.9.

¹²⁶ Ebd.

¹²⁷ Ebd.

päischen Grenzschutzkonzept erzielt.¹²⁸ Dennoch blieben durch Regelungslücken wesentliche Problemfelder bestehen, die sich auf die Schengen-Regeln zum innereuropäischen Grenzschutz bis heute auswirken.

2.4.1. Problemfeld: Kompetenzverteilung im Grenzschutzbereich

Selbst mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Kompetenzverteilung im Grenzschutzbereich nicht klar geregelt.¹²⁹ Auch wenn diese Arbeit nicht die allgemeinen Rechtsgrundlagen zum europäischen Grenzschutz thematisiert, ist es wichtig abzugrenzen, welche inner- bzw. außereuropäischen Grenzschutzbereiche unmittelbar mit der Wiederaufnahme von Binnengrenzkontrollen verbunden sind und welche damit bloß im indirekten Zusammenhang stehen.

Wie bereits die Etablierung der Personenfreizügigkeit verdeutlichte, führten Konflikte über Grenzkontrollen zu Kompetenzstreitigkeiten. Dabei ging es konkret um die Abgrenzung zwischen der Ersten und Dritten Säule, die materiellrechtlichen Regeln, die von der Union ausgehen sollten und den territorialen Umfang der Unionsmaßnahmen.¹³⁰ Steve Peers vertritt die Ansicht, dass die Uneinigkeit über Grenzkontrollen weitreichende Folgen für den europäischen Integrationsprozess hatte. Er sah darin

„[...] a massive experiment in ‘black market’ European integration in the form of the Schengen process, which the Treaty of Amsterdam later absorbed awkwardly into the ‘official’ EU legal system, while those aspects of integration that the UK could agree to during the Maastricht period led in large part to the expansion of ‘official’ EU JHA cooperation.”¹³¹

Die Auswirkungen auf den Integrationsprozess bzw. auf Schengen und den Außengrenzschutz beschreibt Peers wie folgt: „Within Schengen, the core act of negative legal integration (abolition of internal border controls) led to considerable positive legal integration, particularly the strengthening of external barriers.”¹³² Die Lockerung des innereuropäischen Grenzschutzes erforderte somit eine Stärkung der Außengrenzen in Form von umfangreicheren Unionsregelungen in den Bereichen Visa, Asyl und irreguläre

¹²⁸ Vgl. Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375, S.364.

¹²⁹ *Anm.: Auch der Grenzschutzbereich ist unter Titel V, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geregelt.*

¹³⁰ Vgl. Peers, Steve (2011) *EU Justice and Home Affairs*, third edition, Oxford: Oxford University Press, S.136.

¹³¹ Vgl. Ebd.

¹³² Vgl. Ebd.

Migration. Gerade diese Regelungsbereiche wurden aber – verglichen mit der rapiden Weiterentwicklung von Schengen – weit weniger durch eine Vergemeinschaftung gestärkt.

Was die Rechtsgrundlagen des Grenzschutzes betrifft, blieben Peers zufolge mit dem Vertrag von Lissabon „some issues concerning the division of competence between the borders powers in Title V of the TFEU and the rest of that Treaty, concerning the division of powers within Title V itself, and concerning the extent of competence conferred by these provisions.”¹³³ Gemeint ist hier die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage die Entscheidung über den Grenzschutz gestützt wird und ob eine Miteinbeziehung des EPs im Sinne von Mitentscheidung oder bloßen Konsultation festzulegen ist. „As regards borders measures, originally all measures were subject to unanimity in Council and consultation of the EP.”¹³⁴ Durch die am 1. Mai 2004 und 1. Jänner 2005 in Kraft tretenden Änderungen im Entscheidungsverfahren wurden im Grenzschutz jedoch zwei unterschiedliche Kategorien der Entscheidungsfindung anwendbar: „measures subject to QMV¹³⁵ and co-decision (rules on internal and external border controls) and measures subject to QMV and consultation of the EP (administrative cooperation). This essential distinction remains after the entry into force of the Treaty of Lisbon”¹³⁶. Zwischen Rat und EP wurde die rechtliche Grundlage für Entscheidungen über Grenzkontrollen somit zu einem der größten Streitpunkte.

Bevor dieser Kompetenzstreit in den Fallbeispiel- und Reform-Kapiteln näher erklärt wird, ist es wichtig, den Unterschied zwischen Artikel 74¹³⁷ und 77¹³⁸ AEUV in Verbindung mit Grenzkontrollen aufzuzeigen. „The logical distinction between Articles 74 and 77 is that any measures which concern checks on individuals at the border, including the collection of or processing of personal data to those ends, clearly fall within the scope of the former article”.¹³⁹ Demnach entscheidet der Rat auf Basis von Artikel 74 AEUV über Maßnahmen zu *allgemeinen Grenzkontrolltätigkeiten*, während der Rat und das EP nach dem Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 77 AEUV über *spezifische Fälle* entscheiden:

¹³³ Ebd. S.150.

¹³⁴ Ebd. S.151.

¹³⁵ Anm.: *Quality Majority Voting*

¹³⁶ Ebd. S.151.

¹³⁷ Vgl. Art. 74 AEUV: Der Rat erlässt Maßnahmen auf Vorschlag der Kommission.

¹³⁸ Vgl. Art. 77 Abs. 2 AEUV: Der Rat und das EP erlassen Maßnahmen gem. des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

¹³⁹ Peers, Steve (2011) *EU Justice and Home Affairs*, third edition, Oxford: Oxford University Press, S.151.

„Article 74 must govern cooperation between administrations where the subject matter does not relate to regulating the movement of persons across borders in concrete situations, governing instead issues such as exchanges of personnel or of general information. [...] On the other hand, the exchange of information on individuals for specific purposes related to (for instance) border checks concerns the substantive law relating to border checks, and so falls within the scope of Article 77.“¹⁴⁰

Ob die arabische Flüchtlingsbewegung als „*specific purpose*“ einzustufen ist, kann alleine durch diese Abgrenzung auf Basis des AEUV nicht beantwortet werden. Die Abgrenzung sollte lediglich verdeutlichen, dass die Kompetenzverteilung zwischen Rat und EP in Bezug auf den Grenzschutz bereits vor der Schengen-Reform nicht eindeutig geregelt war – eine Problematik, die sich daher auch in den Reform-Forderungen widerspiegelt.

2.4.2. Abgrenzung zu anderen Rechtsgrundlagen im europäischen Grenzschutz

Neben dem Schengener Grenzkodex, der sowohl Einfluss auf die Europäisierung der Innen- als auch Außengrenzen hatte, bestimmt eine Vielzahl an Rechtsgrundlagen den europäischen Außengrenzschutz. Im Rahmen dieser Arbeit können diese zwar nicht vollständig aufgezählt werden, die relevantesten Regelungen sollen aber kurz erwähnt werden, um ihr Zusammenspiel mit Schengen und die Abgrenzung des inner- und außereuropäischem Grenzschutzes zu veranschaulichen.

Basierend auf einer Verordnung aus 2004, die bereits 2007 und 2011 novelliert wurde, verfolgt die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX das Ziel, gemeinsame Vorschriften über Standards und Verfahren für die Kontrolle der Außengrenzen festzulegen.¹⁴¹ Um EU-Mitgliedstaaten bei der Krisenbewältigung möglichst rasch unterstützen zu können, werden unter anderem sogenannte Rapid Border Intervention Teams (RABITs) eingesetzt.¹⁴²

Der Außengrenzschutz wird ferner von gemeinsamen Regeln über die Visa-Verteilung (Visakodex)¹⁴³ und ein Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)¹⁴⁴ ergänzt. Letzteres wurde

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 1 Rat der Europäischen Union (2007) 'Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32004R2007>, [letzter Zugriff am 3.5.2014], (Hier: „FRONTEX-Verordnung“).

¹⁴² Anm.: Diese bestehen aus europäischen Technik-Spezialisten, welche die Mitgliedstaaten bei etwaigen Flüchtlings-Krisensituationen an den Außengrenzen durch ad hoc Maßnahmen unterstützen.

¹⁴³ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2009) 'Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft',

gemeinsam mit den Reform-Ergebnissen zum Schengener Grenzkodex im Oktober 2013 als Verordnung angenommen.

Schließlich ist noch die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ein wichtiges Element im Außengrenzschutz, das regelmäßig in Verbindung mit Schengen steht. Halten sich Drittstaatsangehörige nämlich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates auf, ist die sogenannte Rückführungsrichtlinie anwendbar.¹⁴⁵ Wie die späteren Kapitel zu den Fallbeispielen näher aufzeigen werden, rechtfertigte Frankreich die Abschiebung der tunesischen Flüchtlinge am französisch-italienischen Grenzübergang auf dieser unionsrechtlichen Grundlage. Erfüllen Drittstaatsangehörige nämlich „nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt“¹⁴⁶, wird ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates als „*illegaler Aufenthalt*“ eingestuft. Mitgliedstaaten sind dann berechtigt bzw. verpflichtet, eine „Rückkehrentscheidung“¹⁴⁷ zu erlassen, auf deren Grundlage die „freiwillige Ausreise“¹⁴⁸ oder „Abschiebung“¹⁴⁹ folgen können. Besonders südliche Mitgliedstaaten forderten während des Arabischen Frühlings, dass effektive Maßnahmen gegen *illegale Migration*¹⁵⁰ geschaffen und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten klar und solidarisch geregelt werden muss.

Auch wenn diese Forderungen den Bereich der gemeinsamen europäischen Asylpolitik betreffen und daher nicht im Rahmen einer Schengen-Reform zu klären waren, so

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32009R0810>, [letzter Zugriff am 13.11.2014], (Hier: „*Visakodex*“).

¹⁴⁴ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013) 'Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)', http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.DEU, [letzter Zugriff am 13.11.2014], (Hier: „*EUROSUR-Verordnung*“).

¹⁴⁵ Vgl. Art. 1 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2008) 'Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger', <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF>, [letzter Zugriff am 23.8.2014], (Hier: „*Rückführungsrichtlinie*“).

¹⁴⁶ Ebd. Art. 3 Abs. 2. Rückführungsrichtlinie.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie.

¹⁴⁸ Vgl. Art. 7 Rückführungsrichtlinie.

¹⁴⁹ Vgl. Art. 8 Rückführungsrichtlinie.

¹⁵⁰ Anm.: Für den Begriff ‚*illegale Immigration*‘ gibt es keine rechtliche Definition. Diesen klar zu regeln war eine wesentliche Reform-Forderung bezüglich einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik.

verdeutlichten die Geschehnisse im Arabischen Frühling, dass Reformbedarf für beide Gebiete – den inner- und außereuropäischen Grenzschutz – bestand.

2.5. Theoretische Einbettung – Spill Back?

Die einleitenden Kapitel dieser Arbeit offenbarten einerseits die unabhängige, weil zunächst außerhalb des institutionellen Integrationsprozesses stattfindende, Entwicklung von Schengen, dessen Regelwerk erst nach und nach in den unionsrechtlichen Rahmen eingegliedert wurde. Andererseits veranschaulicht genau diese graduelle Entwicklung der Integration¹⁵¹, Parallelen mit dem frühen Integrationsprozess der europäischen Kern-Regelungsbereiche. Auch wenn Schengen also nicht primär unter dem damaligen Schirm der EG, sondern als intergouvernementales Abkommen zwischen einer Elite der späteren Mitgliedstaaten initiiert wurde (die nicht alle Mitglieder der späteren EU waren), lässt sich die Entwicklung von Schengen und insbesondere seine Reform in die den europäischen Integrationsprozess prägenden Theorien einbetten. Unter Berücksichtigung der schrittweisen Formulierung des Schengen-Abkommens als zunächst intergouvernementales Abkommen, welchem zwischenstaatliche und von nationalen Interessen geleitete Verhandlungen vorangingen, möchte ich einleitend kurz erklären, wieso die Schengen-Reform-entwicklung meines Erachtens nicht den Prämissen des Intergouvernementalismus entspricht.

Obwohl sich sowohl in der Entstehungsgeschichte als auch in den Reform-Forderungen deutlich nationale Interessen der Mitgliedstaaten und somit Aspekte des Intergouvernementalismus widerspiegeln, sehe ich in beidem – der Entwicklung von Schengen bis zur Reform und in der späteren Reform-Diskussion – einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss der EU-Institutionen und der zwischenstaatlichen Interaktion auf EU-Ebene. Tatsächlich prägten die Kommunikation auf supranationaler Ebene und die EU-Institutionen selbst bereits die frühen Anforderungen der Mitgliedstaaten an Schengen noch bevor das Abkommen unterzeichnet wurde. Mit der Eingliederung von Schengen in den Rechtsrahmen der EU nahm die Bedeutung der supranationalen (Kommunikations-)Ebene noch zu und die

¹⁵¹ Vgl. Christiansen, Thomas (2004) 'European Integration and Regional Cooperation', in J. Baylis, S. Smith (Hrsg.) *The globalization of world politics: An introduction to international relations*, Oxford [u.a.]: Oxford-University Press, 579-599, S.583.

Wechselbeziehung zu anderen europäischen Regelungsbereichen wurde verstärkt. Aus diesem Grund spiegeln sich nun sowohl in den Reform-Forderungen als auch in den Ergebnissen der Schengen-Reform jene Interessen der Mitgliedstaaten wider, die auf der supranationalen Ebene formuliert und von dieser beeinflusst wurden. Ein solcher Einfluss der EU-Institutionen wird im Intergouvernementalismus jedoch vernachlässigt. Die Annahme aufzustellen, dass Schengen ein primär von nationalen Interessen geprägtes und weiterentwickeltes Konzept darstellt, wäre meines Erachtens daher ebenso wenig nachvollziehbar, wie in Bezug auf Schengen die Repräsentation der EU-Institutionen zu vernachlässigen, wie es im Intergouvernementalismus vertreten wird. Von Jeffrey Lewis werden diese vom Intergouvernementalismus vernachlässigten Aspekte¹⁵² in *The European Union as a 'Multiperspectival Polity'* wie folgt treffend zusammengefasst:

„[F]irst, it closes off the possibility that either supranational institutions such as the Commission can influence and shape national interests and preferences; but second, and even more limiting is the assumption that national interests are exogenous to the strategic interaction context of the EU.“¹⁵³

Ferner und meines Erachtens ein auf die Untersuchung der Schengen-Reform-Diskussion anzuwendendes Kriterium: „[...] intergovernmentalism overlooks the way in which the interaction context of the EU *prestructures* the manner in which 'national' preferences are formed, thereby understanding the qualitative dimension of the EU's interaction context as a collectivity.“¹⁵⁴ Um den bereits erwähnten Einflussfaktoren daher mehr Rechnung zu tragen, wird die Integrationstheorie des Neofunktionalismus in den folgenden Unterkapiteln als theoretischer Hintergrund für diese Arbeit herangezogen. Die darin vorgestellten Konzepte des Neofunktionalismus sollen schließlich auf die Reform-Ergebnisse angewendet werden, um die Theorie geleitete Frage zu beantworten, wie eine durch die Schengen-Reform angestrebte Ausweitung der Ausnahmeklausel im europäischen Integrationsprozess zu qualifizieren ist: als Renationalisierung oder legalisierende Anpassung an reale Verhältnisse.

¹⁵² Anm.: Wobei Lewis insbesondere den Ansatz von Andrew Moravcsik (1993) kritisiert. Vgl. dazu u.a. 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 4, 473-524.

¹⁵³ Lewis, Jeffrey (1995) 'The European Union as a 'Multiperspectival Polity'', *Paper prepared for the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston SC, May 11-14, 1995*, http://aei.pitt.edu/7295/1/002946_1.pdf, [letzter Zugriff am 28.10.2014], S.3.

¹⁵⁴ Ebd. (Hervorhebung im Original).

2.5.1. Der frühe Neofunktionalismus

Die Theorie wurde erstmals gegen Ende der Jahre 1950 und 1960 formuliert. Als Begründer des Neofunktionalismus kombinierten Ernst B. Haas wie auch später Leon N. Lindberg „functionalist mechanisms with federalist goals“, weshalb „the juncture between functionalist, federalist and communications theories“¹⁵⁵ als Vorläufer des Neofunktionalismus angesehen wird. Ähnlich wie die Theorie des Funktionalismus legte auch der Neofunktionalismus Schwerpunkt auf „the mechanisms of technocratic decision-making, incremental change, and learning processes“.¹⁵⁶ Die markantesten Unterschiede zwischen Funktionalismus und Neofunktionalismus lassen sich wie folgt zusammenfassen:

„Whereas functionalists held that form, scope, and purpose of an organization was determined by the task that it was designed to fulfil, neofunctionalists attached considerable importance to the autonomous influence of supranational institutions and the emerging role of organized interests. While the former did not limit integration to any territorial area, the latter gave it a specifically regional focus.“¹⁵⁷

Wesentliche Elemente in der Entwicklung des Neofunktionalismus waren somit neben dem „*autonomous influence*“ und dem „*regional focus*“ die von Ernst B. Haas etablierte Definition der politischen Integration als *Prozess*. In *The Uniting of Europe*, in dem er 1958 den europäischen Integrationsprozess anhand der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beschrieb, definierte er den Ideal-Typus der politischen Integration:

„*Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.*“¹⁵⁸

Als politische Akteure verstand Haas hier die „Eliten“ im Sinne von „leaders of all relevant political groups who habitually participate in the making of public decisions, whether as

¹⁵⁵ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.45.

¹⁵⁶ Ebd. S.46.

¹⁵⁷ Ebd. S.46.

¹⁵⁸ Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons Limited, S.16, (*Hervorhebung im Original*).

policy-makers in government, as lobbyists or as spokesmen of political parties.¹⁵⁹ Dass Eliten in seiner Integrationsstudie eine bedeutende Rolle zu kam, begründete Haas mit der „bureaucratised nature of European organisation of long standing, in which basic decisions are made by the leadership, sometimes over the opposition and usually over the indifference of the general membership.“¹⁶⁰

Lindberg adaptierte den neofunktionalistischen Begriff der politischen Integration einige Jahre später. Zwar schloss er an die Definition von Haas an, da auch er politische Integration als Prozess verstand, „but without reference to an end point.“¹⁶¹ Ferner ließ Lindberg in seiner Definition der kollektiven Willensbildung mehr Gewichtung zukommen:

„In specific terms, political integration is (1) the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make *joint decisions* or to *delegate* the decisions-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center.“¹⁶²

Damit unterschied sich der Neofunktionalismus insgesamt in wesentlichen Punkten von der Theorie des Intergouvernementalismus. Letzterer betrachtete weniger den Prozess, sondern vielmehr isolierte Ereignisse (wie insbesondere Vertragsverhandlungen) und stellte dabei die Annahme in den Mittelpunkt, dass in diesen Ereignissen eine Wiederholung desselben Macht-Spiels zu erkennen war.¹⁶³ Neofunktionalisten lehnten ferner ab „that states are unified actors and that they are the only relevant actors“¹⁶⁴ – womit sie sich von den traditionellen Theorien des Realismus abgrenzten – und gaben stattdessen der regionalen Integration mehr Gewichtung, welche sich durch „multiple, diverse, and changing actors“ auszeichnen würde, „who are not restricted to the domestic political realm but also interact and build coalitions across national frontiers and bureaucracies.“¹⁶⁵ In den Worten von Philippe C. Schmitter

¹⁵⁹ Ebd. S.17.

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, S.6.

¹⁶² Ebd. (*Hervorhebung im Original*).

¹⁶³ Vgl. Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.47.

¹⁶⁴ Ebd.

¹⁶⁵ Ebd. S.47 ff, zitiert vergleichend Ernst B. Haas (1964).

stand im Zentrum der regionalen Integrationsforschung „how national units come to share part or all of their decisional authority with an emerging international organization“¹⁶⁶.

Allgemein verstanden andere Vertreter, wie Arne Niemann und Philippe C. Schmitter, die frühen Ausführungen von Haas über die Begründung des Neofunktionalismus als Theorie, die sich hauptsächlich der Dynamik der europäischen Integration verschrieben hatte.¹⁶⁷ Die treibenden Kräfte hinter dem Integrationsfortschritt seien zum damaligen Zeitpunkt die bereits erwähnten nationalen und supranationalen Eliten als Akteure gewesen: „Interest-driven national and supranational elites, recognizing the limitations of national solutions, provide the key impetus.“¹⁶⁸ Diese Akteure hätten den Integrationsprozess zwar ähnlich zum Intergouvernementalismus aus dem Motiv des Selbstinteresses vorangetrieben – diese eigennützigen Motive seien allerdings nicht als konstant anzusehen. Diesen Vorgang erkannte Haas deutlich in den zwischenstaatlichen Verhandlungen, die der Etablierung der EGKS vorangingen – konkret sah er darin, dass „the long familiarity of the negotiators with each other’s habits and viewpoints enables them to differentiate almost immediately between arguments based on bargaining points and positions defended because of technically sound information and relevant conditions.“¹⁶⁹ Im Zuge des Integrations- und Verhandlungsprozesses würden sich die zu Beginn der Verhandlungen noch dominierenden nationalen Interessen somit durch den kontinuierlichen Austausch der Akteure und den Prozess der gemeinsamen Entscheidungsfindung verändern und integrativere Lösungsansätze zulassen. Neofunktionalisten schrieben in dem Zusammenhang auch den (geschaffenen) Institutionen als eine Art „neues Zentrum“ eine besondere Bedeutung zu, da erst durch die Etablierung von Institutionen neue Verhaltensweisen und Kommunikationskanäle zwischen Eliten geschaffen werden würden.¹⁷⁰ Welche Rolle die Institutionen im neofunktionalistischen

¹⁶⁶ Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration', *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.836.

¹⁶⁷ Vgl. Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.47.

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons Limited, S.291.

¹⁷⁰ Vgl. Lewis, Jeffrey (1995) 'The European Union as a 'Multiperspectival Polity'', *Paper prepared for the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston SC, May 11-14, 1995*, http://aei.pitt.edu/7295/1/002946_1.pdf, [letzter Zugriff am 28.10.2014], S.12.

Ansatz konkret einnehmen, wird in seinem prominentesten Konzept – dem Spill-Over – ersichtlich.

2.5.1.1. Das Konzept von Spill-Over

Das Konzept Spill-Over basiert auf den soeben skizzierten Grundgedanken des Neofunktionalismus und wurde durch spätere Überarbeitungen der neofunktionalistischen Ansätze erweitert.¹⁷¹ Schmitter definiert das Konzept wie folgt¹⁷²:

„Spillover refers [...] to the process whereby members of an integration scheme – agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals – attempt to resolve their dissatisfaction either by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the *scope* of the mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the *level* of mutual commitment) or both.“¹⁷³

In seiner ursprünglichen Fassung fand Spill-Over zwei voneinander zu unterscheidende Anwendungsbereiche: „(1) it was used as a sort of shorthand for describing the occurrence of (further) integration; and, (2) it was used to identify the driving force and inherent logic of integration via increased functional/economic interdependence.“¹⁷⁴

Haas beschreibt den Spill-Over-Effekt am Fallbeispiel der EGKS-Gründung. Der darin verwirklichte Integrationsprozess sei ausschlaggebend dafür gewesen, dass beteiligte nationale und supranationale Eliten weitere Integrationsmaßnahmen in anderen Bereichen – nämlich der EURATOM und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – setzten und Integration dementsprechend von einem Sektor auf den anderen übergriff:

„[...] because they see in supranational rules and organs the means to establish a regulated large-scale industrial economy permitting the development of permanent worker influence over industry. Thus a 'spill-over' into new economic and political sectors certainly occurred in terms of expectations

¹⁷¹ Anm.: Der Terminus 'Spill-Over' wurde begrifflich zwar primär von Haas geprägt, als Integrationskonzept aber schon von anderen Theoretikern und Ökonomen, wie u.a. Jean Monnet anerkannt. Vgl. Ebd.

¹⁷² Anm.: Zwar fällt Schmitters Definition von Spill-Over zeitlich in eine der späteren Adaptierungen, sie erfasst mE aber besonders prägnant die Rolle der Institutionen, wie sie im Kontext dieser Arbeit zu verstehen ist und soll daher als leitende Definition dienen.

¹⁷³ Schmitter, Philippe C. (1969) 'Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration', *International Organization*, Vol. 23, Issue 1, 161-166, S.162, (Hervorhebung im Original).

Anm.: Schmitter definiert '*scope*' hier als „a mixture of two dimensions: the *number* of social groups or policy sectors potentially involved [...] and the *importance* of these policy sectors for the attainment of national actor-defined goals [...].“ Und '*level*' als: „[...] the extent of commitment to mutual decisionmaking both in terms of *continuity*, i.e., the obligation to meet recurrently and to reevaluate periodically joint policies, and in terms of *techniques*, i.e., the nature of the policymaking process itself.“ Ebd. S.163, (Hervorhebung im Original).

¹⁷⁴ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.49.

developing purely in the *national* contexts of the elites involved. Yet these expectations were reinforced along supranational lines [...].¹⁷⁵

Obwohl für Haas also wie bereits erwähnt auch nationale Interessen der Akteure, wie im Kontext der EGKS-Gründung jene von Frankreich, von Bedeutung waren, so argumentiert er, dass nationalen Eliten der Vorteil eines Spill-Over-Effekts auf andere Sektoren von Beginn an bewusst war: „The 'spill-over' effect of the sector approach was explicitly understood and deliberately planned by the French initiators of ECSC.“¹⁷⁶

In einem späteren Werk wendet Haas das Konzept auch auf die internationale Konfliktbewältigung an. Durch das kompromissorientierte Verhalten der Akteure – nämlich „[...] redefining their conflict so as to work out a solution at a higher level, which almost invariably implies the expansion of the initial mandate or task“¹⁷⁷ – sah Haas in dadurch erzielten Kompromiss-Ergebnissen den Spill-Over-Prozess verwirklicht: „policies made in carrying out an initial task and grant of power can be made real only if the task itself is expanded, as reflected in the compromises among the states interested in the task.“¹⁷⁸

Auf Basis dieses Grundkonzeptes wurden in weiterer Folge verschiedene Unterkategorien von Spill-Over gebildet¹⁷⁹:

- „*Functional Spill-Over* is derived from the inherently technical nature of attempts to construct a customs union and the latent interdependencies associated with integrating limited sectors of modern industrial economies.
- *Political Spill-Over* involves a learning process where elites perceive that supranational solutions serve their interests better than national ones, leading to shifts in expectations and activities which furthers the integration process.
- *Cultivated Spill-Over* emphasizes the privileged position of Community institutions (especially the Commission) to foster collective decision-making by 'upgrading the common interest' from the 'minimum common denominator'. [...]

¹⁷⁵ Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons Limited, S.292, (*Hervorhebung im Original*).

¹⁷⁶ Ebd. S.243.

¹⁷⁷ Haas, Ernst B. (1964) *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press, S.111.

¹⁷⁸ Ebd.

¹⁷⁹ Anm.: Wobei dies keine abschließende Aufzählung ist. Jeffrey Lewis zufolge finden sich diese unterschiedlichen Kategorien erstmals in Lindbergs Fallstudie zur Agrarpolitik (1965). Der Begriff 'Cultivated' Spill-Over geht Lewis zufolge auf Nye (1971) und 'Geographical' Spill-Over auf Haas (1961) zurück.

- *Geographical Spill-Over* [is] what we now refer to as 'widening' or expansion."¹⁸⁰

Diese Kategorien werden von den Theorien des Neofunktionalismus primär zur Erklärung europäischer Entscheidungsprozesse herangezogen, wie ein Fallbeispiel von Niemann und Schmitter zum Spill-Over-Prozess veranschaulicht.¹⁸¹ Als funktionellen Spill-Over definierten sie darin „the situation/process in which the original integrative goal can be assured only by taking further integrative action, which in turn creates circumstances that require further action“¹⁸². Ein Beispiel für integrative Auswirkungen durch starken funktionellen Druck sei der Spill-Over-Effekt des Binnenmarktes auf den Bereich Justiz und Inneres. Wie bereits im Zuge dieser Arbeit erörtert, wurden zur Verwirklichung des Binnenmarktes und Abschaffung der Grenzkontrollen Ausgleichsmaßen in anderen Bereichen – Visa, Asyl, Immigration und polizeilicher Zusammenarbeit – erlassen. Das eigentliche Integrationsziel – die Etablierung des Binnenmarktes – führte somit aufgrund der funktionellen Wechselbeziehung mit anderen Regelungsbereichen zu zusätzlichen Integrationsmaßnahmen in diesen Sektoren. Für Niemann und Schmitter zeigte sich hier, dass die funktionelle Verbindung zum Außengrenzbereich und der Druck, alle Mitgliedstaaten gleichermaßen vor Migrationsströmen zu schützen, die wichtigsten (funktionellen) Beweggründe dafür waren, dass die Akteure verstärkte Außengrenzkontrollen und eine gemeinsame Visapolitik als zusätzliche Integrationsmaßnahmen setzten.¹⁸³

Trotz der weiten Anerkennung war der Neofunktionalismus Mitte der 1960er Jahre zunehmend mit Kritik konfrontiert. Dies war einerseits darauf zurückzuführen, dass der prognostizierte Integrationsprozess und die damit verbundenen neofunktionalistischen Theorieansätze in starkem Widerspruch mit späteren Ereignissen standen, wie insbesondere die durch den französischen Präsidenten Charles de Gaulle initiierte Krise des leeren Stuhls

¹⁸⁰ Lewis, Jeffrey (1995) 'The European Union as a 'Multiperspectival Polity', *Paper prepared for the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston SC, May 11-14, 1995*, http://aei.pitt.edu/7295/1/002946_1.pdf, [letzter Zugriff am 28.10.2014], S.14, (Hervorhebung durch Autorin).

¹⁸¹ Vgl. Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.57.

¹⁸² Ebd.

¹⁸³ Vgl. Ebd. ff.

von 1965-1966. Ferner konnten die Vertreter des Neofunktionalismus auch nach mehreren Umformulierungen (durch Philippe C. Schmitter, Joseph Nye, Stuart Scheingold, aber auch Lindberg und Haas selbst) keine Einigung über die Frage der abhängigen Variablen und den End-Zustand der Integration finden.¹⁸⁴ Selbst die bis dahin etablierten Begriffe, wie auch jener des Spill-Over, wurden unter Neofunktionalisten teilweise unterschiedlich ausgelegt. Haas selbst erklärte den Neofunktionalismus Mitte 1970 schließlich als obsolet. Erst durch den Mitte der 1980er Jahre wieder verstärkt vorangetriebenen Integrationsprozess auf Gemeinschaftsebene wurden die Theorieansätze des Neofunktionalismus wiederbelebt.

2.5.2. Der spätere Neofunktionalismus

Wie bereits erwähnt nahmen einige Vertreter des Neofunktionalismus die Kritik an ihrer Theorie zum Anlass die ursprünglichen Theorieansätze zu adaptieren. Am weitesten ging die selbstkritische Adaption von Philippe C. Schmitter, der als Schüler von Haas nicht akzeptieren wollte, dass Neofunktionalismus als obsolet einzustufen ist. Bereits 1970 stellte Schmitter daher in *A Revised Theory of Regional Integration* neue Überlegungen auf, die neben den erörterten Spill-Over-Kategorien nun zu den anerkannten Konzepten des Neofunktionalismus zählen und auf deren Grundlage Schmitter bis 2004 Überarbeitungen des ursprünglichen Ansatzes publizierte. Im folgenden Unterkapitel werden die für diese Arbeit relevantesten Konzepte kurz skizziert.

2.5.2.1. Das Konzept von Spill-Back

Anknüpfend an seine Spill-Over-Definition erstellte Schmitter ein Strategie-Model, in dem er (erneut mit Bezug auf die Begriffe „level“ und „scope“, vgl. oben) alternative Antwort-Strategien für nationale Akteure auf krisenbedingte Entscheidungszyklen darstellte.¹⁸⁵ Auf

¹⁸⁴ Vgl. Ebd. S.46.

Anm.: Zur Problematik der abhängigen Variable vgl. im Detail Haas, Ernst B. (1971) 'The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing', in L. N. Lindberg und S. A. Scheingold (Hrsg.) *Regional Integration – Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press, 3-45, S.24.

¹⁸⁵ Vgl. Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration' in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.844-846.

dieses Modell aufbauend definierte Schmitter zusätzlich zu Spill-Over unter anderem folgende strategische Optionen, die Akteuren (in Krisensituationen) offen stehen würden¹⁸⁶:

- *Spill-Around*: „to increase only the scope while holding the level of authority constant“¹⁸⁷; „the proliferation of functionally specialized independent, but strictly intergovernmental, institutions;“¹⁸⁸
- *Build-Up*: „to agree to increase the decisional autonomy or capacity of joint institutions but deny them entrance into new issue areas“¹⁸⁹; the concession by member states of greater authority to the supranational organization without expanding the scope of its mandate;¹⁹⁰
- *Muddle-About*: „to let the regional bureaucrats debate, suggest, and expostulate on a wider variety of issues but decrease their actual capacity to allocate values“¹⁹¹; „when national actors try to maintain regional cooperation without changing/adjusting institutions;“¹⁹²
- *Spill-Back*: „to retreat on both dimensions [level and scope, SR], possibly returning to the status quo ante initiation“¹⁹³; to „withdraw [...] from previous commitments by member states“¹⁹⁴;
- *Encapsulate*: „to respond to crisis by marginal modifications“¹⁹⁵; „a state of stable self-maintenance.“¹⁹⁶

Während Schmitter 1970 noch die Hypothese aufstellte, dass *Encapsulation* das wahrscheinlichste Ergebnis in diesem Model darstellen würde, erklärte er 2010 rückblickend, dass „as far as European integration is concerned, so far each of the (priming) decision cycles has generated further imbalances and contradictions thus avoiding encapsulation“¹⁹⁷. Von den verbleibenden Konzepten wurde Spill-Back – auch von den anderen Vertretern des

¹⁸⁶ Anm.: Die Begriffe wurden von Schmitter wie bereits erwähnt 1970 begründet. Gemeinsam mit Niemann greift er diese Konzepte 2010 erneut auf, in adaptierter Definition und mit konkretem Bezug auf die Akteure.

¹⁸⁷ Ebd., S.846.

¹⁸⁸ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.55.

¹⁸⁹ Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration' in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.846.

¹⁹⁰ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.55.

¹⁹¹ Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration' in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.846.

¹⁹² Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.55.

¹⁹³ Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration' in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.846.

¹⁹⁴ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.55.

¹⁹⁵ Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration' in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.846.

¹⁹⁶ Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65, S.55.

¹⁹⁷ Ebd. S.55.

Neofunktionalismus – am häufigsten herangezogen. So führte auch Joseph Nye in seiner Überarbeitung der frühen neofunktionalistischen Ansätze aus, „[i]f conditions [...] have not resulted in a positive experience for a major coalition of actors, the inconvenience created by the imbalance may be overcome by undoing the original linkage“¹⁹⁸. Als Beispiel für diesen Vorgang nannte Nye die nationalen Lösungen auf die Kohlekrise¹⁹⁹ von 1958 in der EGKS, die Isolation des französischen und westdeutschen Agrarmarktes nach der Wertveränderung des Geldes 1969 bzw. den Zusammenbruch der gemeinsamen Währung in Ost-Afrika 1966.²⁰⁰ Wie also von Schmitter und anderen richtig ergänzt wurde, ist Spill-Over als „success syndrome“²⁰¹ nur eines der mehreren möglichen Folgen von Integrationsprozessen. Ebenso kann sich als Ergebnis das *spill-back syndrome* abzeichnen, „whereby in response to tensions actors consequentially withdraw from their original objective, downgrading their commitment to mutual cooperation“²⁰² oder in Nyes Worten: „If this linkage can cause spillover, it can also cause spill-back. When the little wheels mesh but the resistance of the big wheels is too great, they are either disengaged or broken.“²⁰³ In diesem Sinne lassen sich die Spill-Over-Unterkategorien auch auf Spill-Back übertragen:

- „*functional spill-back*‘ refers to a decrease in issue areas covered by EU level decision-making;
- *political spill-back*‘ to a decrease in the level of commitment (less ‘supranational’ in the sense of less frequent or more unanimous decision-making); and
- *geographical spill-back*‘ would refer to the exit of a member state (or an area like once Greenland).“²⁰⁴

Basierend auf diesen skizzierten Konzepten des Neofunktionalismus, wird in den folgenden Kapiteln – nach Aufarbeitung der Schengen-Reform und mittels Gegen

¹⁹⁸ Nye, Joseph S. (1971) ‘Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model’, in L. N. Lindberg und S. A. Scheingold (Hrsg.) *Regional Integration – Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press, 192-231, S.201.

¹⁹⁹ Anm.: Nach dem Aufschwung des Ruhrbergbaus in den frühen 50er Jahren folgte die Kohlekrise 1958 unerwartet auf die Entwicklung in anderen Teilen der Welt, wo viele neue Bergwerke entstanden waren, wie in China, Osteuropa, der Sowjetunion und den USA. Auf die Schließungen von Schachtanlagen und damit verbundene Entlassungen reagierten Länder, wie Deutschland, mit kurzfristiger Krisenpolitik, um die bestehenden Strukturen zu erhalten.

²⁰⁰ Vgl. Ebd.

²⁰¹ Vgl. Schmitter, Philippe C. (1970) ‘A Revised Theory of Regional Integration’ in *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868, S.840.

²⁰² Ebd.

²⁰³ Nye, Joseph S. (1971) ‘Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model’, in L. N. Lindberg und S. A. Scheingold (Hrsg.) *Regional Integration – Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press, 192-231, S.201.

²⁰⁴ Falkner, Gerda (1998) *Towards a Corporatist Policy Community: EU Social Policy in the 1990s*, Wien: Habilitationsschrift der Universität Wien, S.15.

überstellung der Schengen-Regelungen vor und nach der (krisenbedingten) Reform – überprüft, ob in den Reform-Ergebnissen Ansätze des Spill-Over, des Spill-Back oder andere Konzepte zu erkennen sind.

3. Wiederaufnahme von Grenzkontrollen - Fallstudien

3.1. Der Arabische Frühling 2011

Im Frühjahr 2011 kam es nach monatelangen Revolutionen im Arabischen Raum zu massiven Flüchtlingsströmen an den europäischen Grenzen. Insbesondere Italien mit der nur rund 150 km von der tunesischen Küste entfernten Insel Lampedusa sah sich alleine nach den ersten Wochen der Flüchtlingsbewegung bis Anfang April mit 20.000 tunesischen Migranten konfrontiert.²⁰⁵ Bis Ende März 2011 forderte Italien die anderen Mitgliedstaaten mehrmals dazu auf, ebenfalls tunesische Migranten aufzunehmen.²⁰⁶ Die Kommission reagierte auf diese Aufforderung zunächst ablehnend: „[I]t was Italy’s responsibility to look after the migrants who did not qualify for international protection. (...) According to figures from the EU border agency Frontex [...] that would be almost 80% of the latest arrivals in Lampedusa.“²⁰⁷

Die französische Regierung hatte zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere tunesische Flüchtlinge nach Italien zurückgeschickt und wurde deswegen bereits von Italien, aber auch der Kommission kritisiert.²⁰⁸ Die Innenkommissarin Cecilia Malmström äußerte sich skeptisch über die legitime Rücksendung der Migranten und erinnerte gleichzeitig daran, dass unter Schengen eine Grenzkontrollwiederaufnahme nur im Falle einer beachtlichen Gefahr für die öffentliche Ordnung erlaubt wäre, „which does not seem to be the case“²⁰⁹, so Malmström. Frankreich widerlegte diese Bedenken mit dem Argument, bloß systematische Grenzkontrollen wären unter Schengen verboten – die Frankreich nicht vornehmen würde: „as only ‚periodic checks‘ are being carried out in certain areas with high crime levels and high

²⁰⁵ Vgl. Agence Europe, internationales News Bulletin: ‚Franco-Italian immigration summit on 26 April‘, 7.4.2011, No. 10353, Brüssel.

²⁰⁶ Vgl. Agence Europe: ‚Italy calls on EU countries to take in Tunisian migrants‘, 1.4.2011, No. 10349.

²⁰⁷ Vgl. Agence Europe: ‚France justifies its position on sending back migrants‘, 5.4.2011, No. 10351.

²⁰⁸ Vgl. Agence Europe: ‚Commission counting on EU solidarity on refugees‘, 2.4.2011, No. 10350.

²⁰⁹ Vgl. Agence Europe: ‚France justifies its position on sending back migrants‘, 5.4.2011, No. 10351.

illegal immigration levels“.²¹⁰ In einem Brief an die Innenkommissarin betonte der französische Innenminister Guéant: „that the government, like many others in Europe, is awaiting proposals for decisive action on the part of the Commission to overcome the problems brought about by the current migratory situation in the Mediterranean“.²¹¹ Weiters rechtfertigte der französische Innenminister die Rück-sendungen der tunesischen Migranten auf Basis der Rückführungsrichtlinie: „[T]hese readmissions are naturally entirely in line with Community law, including the Schengen acquis.“²¹² In den folgenden Tagen einigten sich Frankreich und Italien auf die Abhaltung eines gemeinsamen Gipfeltreffens für den 22. April 2011 in Rom.

Zu diesem Zeitpunkt sprachen sich das EP und die Kommission primär für ein solidarisches Handeln der Mitgliedstaaten aus, um die Flüchtlingssituation zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die Solidaritätsklausel²¹³ und eine bis dato noch nicht anwendbare Richtlinie in Kraft zu setzen.²¹⁴ Diese verfolgte das Ziel:

„Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu fördern.“²¹⁵

Zur Anwendung dieser Richtlinie kam es jedoch nicht. Die Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten über eine solidarische Flüchtlingsverteilung konnte selbst in dieser akuten Krisensituation nicht überwunden werden. Diese Zerrissenheit führte schließlich zum Alleingang betroffener Mitgliedstaaten.

²¹⁰ Vgl. Ebd.

²¹¹ Ebd.

²¹² Ebd.

Anm.: Zusätzlich zur Rückführungsrichtlinie verweist Guéant in dem Schreiben auf das die Richtlinie begründende Französisch-Italienischen Abkommen vom 3. Oktober 1997.

²¹³ Im Sinne des Art. 80 AEUV „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit unter den Mitgliedstaaten“.

²¹⁴ Vgl. Agence Europe: ‚Franco-Italian immigration summit on 26 April‘, 7.4.2011, No. 10353.

²¹⁵ Art. 1, Rat der Europäischen Union (2001) ‚Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten‘, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF>, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

3.1.1. Italien: befristete Aufenthaltsgenehmigungen für tunesische Flüchtlinge

Nach dem erfolglosen Mithilfege such bei anderen Mitgliedstaaten kündigte der italienische Innenminister Roberto Maroni am 7. April 2011 an, sogenannte „humanitäre“ Visa an die sich bereits in Italien befindenden, tunesischen Flüchtlinge auszustellen.²¹⁶ Diese in etwa den Schengen-Visa für Drittstaatsangehörige entsprechenden Aufenthaltsgenehmigungen sollten den tunesischen Flüchtlingen für einen begrenzten Zeitraum ermöglichen, sich innerhalb der EU-Binnengrenzen frei zu bewegen und den Flüchtlingsansturm auf weitere EU-Mitgliedsstaaten zu verteilen.²¹⁷ Ohne auf die Rechtmäßigkeit dieser Aufenthaltsgenehmigungen näher einzugehen, ist rückblickend festzuhalten, „the most contested issues concerning these temporary residence permits has been the recognition by the Italian authorities of an automatic right of free movement for the holders and the issuance of travel documents to the applicants in addition to these residence permits.“²¹⁸

Für die hauptsächlich aus Tunesien stammenden Flüchtlinge war aufgrund ihrer bereits emigrierten Familien und sprachlichen Gemeinsamkeit insbesondere Frankreich die angestrebte End-Destination. Wie die Zeitung *Le Figaro* berichtete, ließ der französische Innenminister Claude Guéant umgehend ein Rundschreiben aussenden, wie die Ankunft jener Personen gehandhabt werden soll, die ein solches Dokument mit sich tragen.²¹⁹ Der Nachrichtenagentur Agence Europe zufolge spezifizierte dieses Rundschreiben eine Reihe von Kriterien, auch jene des Schengener Grenzkodex²²⁰, die Migranten erfüllen mussten, um in Frankreich bleiben zu dürfen, wie beispielsweise:

- „[...] they will have to be in possession of a valid residence permit issued by a member state, a valid national passport, sufficient resources.
- They must not represent a threat to public order, and they must be able to give reasons for their stay. Equally, they must not have been in France within the previous three months. [...]

²¹⁶ Vgl. Agence Europe: ‚Italy prepares to deliver residence permits; France sends circular‘, 8.4.2011, No. 10354.

²¹⁷ Vgl. Spiegel-Online (2011) ‚EU-Streit um Flüchtlinge. Italien stellt Tunesiern Papiere für Weiterreise aus‘, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,757526,00.html>, 16.4.2011 21:48, [letzter Zugriff am 4.3. 2014].

²¹⁸ Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) ‚A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair‘. Centre for European Policy Studies (CEPS): *CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper*: no volume number, 29. April 2011, S.1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.6.

²¹⁹ Vgl. Agence Europe: ‚Italy prepares to deliver residence permits; France sends circular‘, 8.4.2011, No. 10354.

²²⁰ Anm.: Die von Frankreich aufgestellten Kriterien entsprachen größtenteils den Schengen-Raum Einreisekriterien für Drittstaatsangehörige gem. Artikel 5 Abs. 1 lit a-e Schengener Grenzkodex-Alt.

- The circular highlights too, that ‚these residence permits and provisional residence authorisations are valid only if the issuing member state has notified the European Commission’.²²¹

Noch am selben Tag erklärte die Kommission, dass sie von italienischen Behörden noch keine Information oder Bestätigung über die Ausstellung dieser Aufenthaltsbewilligungen erhalten habe und betonte, dass Mitgliedstaaten das Recht hätten, solche auszustellen.²²² Gleichzeitig unterstrich Marcin Grabiec, Sprecher der Innenkommissarin Cecilia Malmström aber, dass dies nicht heiße „that the person is able automatically to be able to travel legally to the other Schengen countries [...] Conditions – those, in fact spelt out in the French circular – had to be met.“²²³

Bereits am darauffolgenden Tag trafen sich der französische und italienische Innenminister in Mailand um den Disput zu klären, wobei beide Länder bereits am Vorabend in einem Brief an die Kommission ihre jeweiligen Standpunkte darlegten.²²⁴ Abgesehen von einer Einigung über die Entsendung gemeinsamer Patrouillen, die unter FRONTEX entlang der tunesischen Küste illegaler Migration vorbeugen sollten, hielten beide Länder aber an ihrer eigenen Interpretation des Schengen-Abkommens fest und wie der französische Innenminister betonte: „neither Italy nor France aim to take in Tunisian migrants.“²²⁵

Da Italien von seinem Vorhaben nicht abwich, sondern beim folgenden EU-Innenminister Treffen am 11. April 2011 erneut die „Solidarität der EU“ einforderte, protestierten neben Frankreich auch Deutschland, das Vereinigte Königreich und Österreich gegen die italienische Visa-Vergabe und drohten, die Grenzkontrollen wiederaufzunehmen.²²⁶ Frankreich betonte weiterhin, keine „systematischen Kontrollen“ an seinen Grenzen vorzunehmen, was gegen Schengen-Regeln verstoßen würde, sondern lediglich „strenge und vorsichtige Kontrollen“ an „bestimmten“ Punkten²²⁷, was Unionsrecht entsprechen würde. Wie der französische Innenminister Guéant beim Treffen bestätigte, hatte Frankreich bis dahin 2.800

²²¹ Vgl. Agence Europe: ‚Italy prepares to deliver residence permits; France sends circular’, 8.4.2011, No. 10354.

²²² Vgl. Ebd.

²²³ Vgl. Ebd. *Anm.: Die angesprochenen Kriterien entsprechen grds. jenen des Art. 5 Schengener Grenzkodex (s.o.). Kritisch betrachtet wurde die Voraussetzung der finanziellen Mittel, über die tunesische Flüchtlinge dem französischen Rundschreiben zufolge zu verfügen hatten.*

²²⁴ Vgl. Agence Europe: ‚France and Italy in appeasement game over immigration’, 9.4.2011, No. 10355.

²²⁵ Vgl. Ebd.

²²⁶ Vgl. Agence Europe: ‚26 reject Italy’s requests again’, 12.4.2011, No. 10356.

²²⁷ Vgl. Ebd.

Migranten in einer illegalen Situation abgefangen, davon 1.700 nach Italien und 200 direkt nach Tunesien zurückgeschickt.²²⁸

Die Ereignisse und Positionen der Mitgliedstaaten bis zu diesem Zeitpunkt ließen bereits erkennen, dass die arabische Flüchtlingsbewegung nicht durch eine solidarische Handhabung der Flüchtlingskrise gelöst werden würde.²²⁹ Stattdessen rückte die Aussicht auf eine europäische Asylpolitik in weitere Ferne und eine von nationalen Interessen geleitete Diskussion über Schengen in den Mittelpunkt der Ereignisse.

3.1.2. Temporäre Wiederaufnahme der Grenzkontrollen an französisch-italienischem Grenzübergang

Als es etwa einem Duzend tunesischer Flüchtlinge am 16. April 2011 erstmals gelang, die italienisch-französische Grenze bei Menton mittels der italienischen Schengen-Visa zu überschreiten, stoppten die französischen Behörden am nächsten Tag die Züge.²³⁰ Konkret wurden „[a]lle Verbindungen von Ventimiglia, der letzten italienischen Stadt vor dem Grenzübergang in Richtung Frankreich [...] auf Anordnung der Polizeipräfektur von Nizza (Alpes-Maritimes) eingestellt“ und „ein Bataillon der französischen Einsatzpolizei CRS nach Menton“²³¹ entsandt. Die Tunesier wurden am Bahnhof festgehalten. Eine erste Begründung für diese Maßnahme äußerte eine Person aus dem Umfeld des französischen Präsidenten Sarkozy in der Tageszeitung *Le Monde* am 22. April 2011: „Sei ein Schengen-Staat nicht in der Lage, die Außengrenze der Union zu sichern, brauche es die Möglichkeit einer ‚vorübergehenden Aussetzung‘ der Reisefreiheit.“²³² Italien kritisierte diese Aussetzung und verwies auf die im Schengener Grenzkodex statuierte Verpflichtung, eine Wiedereinführung vierzehn Tage zuvor anzukündigen; dies hatte Frankreich verabsäumt.²³³

²²⁸ Vgl. Ebd.

²²⁹ Anm.: Im Sinne einer Einigung über eine gemeinsame europäische Asylpolitik.

²³⁰ Vgl. DiePresse.com (2011) 'Frankreich stoppt Züge mit tunesischen Migranten', <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651218/Frankreich-stoppt-Zuge-mit-tunesischen-Migranten>, 17.4. 2011 18:14, [letzter Zugriff am 18.5.2014].

²³¹ Ebd.

²³² Vgl. Spiegel Online, (2011) 'Flüchtlinge aus Nordafrika: Sarkozy will Reisefreiheit einschränken', darin übersetztes Zitat aus *Le Figaro* vom 22.4.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,758772,00.html>, 23.4.2011 12:32, [letzter Zugriff am 4.3.2014].

²³³ Vgl. Ebd.

Auf EU-Ebene wurden zunächst keinerlei Sanktionen gegen die französischen Maßnahmen gesetzt, später jedoch Prüfungsverfahren eingeleitet (vgl. unten). Öffentlich kritisiert wurde Frankreich primär von der italienischen Regierung. Andere EU-Mitgliedstaaten – wie insbesondere Deutschland, Österreich und Dänemark – zeigten weitgehend Verständnis für die französische Maßnahme und betrachteten stattdessen die Vergabe der Aufenthaltsgenehmigungen von Italien als unionsrechtswidrig.²³⁴ Der ausgebrochene Konflikt führte in den Folgemonaten zu zahlreichen Diskussionen der EU-Innenminister über die Schengen-Regelungen und die solidarische Aufteilung von Flüchtlingen. Die Flüchtlinge solidarisch auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen basierte auf einem Vorschlag, der die Dublin II Verordnung reformieren sollte. Dieser Vorschlag fand bei den weiteren Gipfeltreffen der Regierungschefs keine mehrheitliche Unterstützung. Im Mittelpunkt der Gespräche stand vielmehr eine Reformierung von Schengen – insbesondere die genaue Auslegung der Ausnahmeklauseln und deren Voraussetzungen für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen.

Bevor die Kommission konkrete Vorschläge für eine solche Reform formulierte, leitete sie ein Prüfungsverfahren über die beiden Fälle zur Wiedereinführung der Kontrollen ein. Wie das nächste Kapitel erörtert, wurde das Prüfungsverfahren im dänischen Fall nach dessen Regierungswechsel wieder eingestellt. Im französischen Fall prüfte die Kommission die Rechtmäßigkeit beider vorgenommenen Maßnahmen: die konkrete Binnengrenzkontrolle Frankreichs und die Visa-Vergabe an die tunesischen Flüchtlinge durch Italien. In der Pressemitteilung vom 25. Juli 2011 erkannte die Kommission, dass Frankreich und Italien beim Umgang mit dem Ansturm von Flüchtlingen aus Nordafrika nicht gegen Unionsrecht verstoßen haben.²³⁵ Innenkommissarin Malmström betonte aber dezidiert Reformbedarf, insbesondere hinsichtlich der Visa-Vergabe:

„While steps taken by Italy regarding the issuing of residence permits and travel documents to North-African migrants irregularly present on its territory have not been in breach with EU law, there is scope

²³⁴ Vgl. Spiegel Online (2011) 'Migranten aus Nordafrika: Flüchtlingsansturm spaltet Europa', <http://www.spiegel.de/politik/ausland/migranten-aus-nordafrika-fluechtlingsansturm-spaltet-europa-a-756348.html>, 11.4.2011 18:30, [letzter Zugriff am 22.4.2014].

²³⁵ Vgl. Europäische Kommission (2011a) 'Press Release – Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis', Brüssel, 25.7.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=en, [letzter Zugriff am 22.4.2014].

for clarifying the approach at EU level. For instance, Schengen rules do not currently define the conditions under which Member States may issue travel documents to migrants who lack those of their home country. I believe this is an aspect on which EU guidelines could have an added value.²³⁶

In Bezug auf die Grenzkontrolle von Frankreich nannte die Stellungnahme weniger konkrete Verbesserungsvorschläge und hielt als Ergebnis der Prüfung lediglich fest, dass Frankreich, im Gegensatz zu Dänemark, keine systematischen Grenzkontrollen vornahm: „[I]t can not be concluded that France would have carried out systematic checks in the internal border zone with Italy during the past months.“²³⁷ Abschließend forderte die Innenkommissarin die Etablierung eines effektiveren Evaluierungs- und Monitoring-Systems, das auf einem solidarischen Ansatz beruht:

„A well functioning monitoring system must ensure that rules are respected by all and bring adequate response to situations where a Member State faces problems in managing its section of the EU external border. This can best be done with a more Community based approach.“²³⁸

Malmström kündigte konkrete Reform-Vorschläge bis September 2011 an. Festzuhalten ist, dass auf die französische Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling 2011 keine unionsrechtlichen Sanktionen folgten, da kein Verstoß gegen den Schengener Grenzkodex-Akt konstatiert wurde. Die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten führten in den Folgemonaten allerdings zu Schengen-Reform-Forderungen mit dem mehrheitlichen Wunsch, die volle Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum in vergleichbaren Ausnahmesituationen stärker einzuschränken. Durch die aktuelle Diskussion unter den Mitgliedstaaten sah sich schließlich auch Dänemark in seinem Vorhaben bestätigt, seine Grenzkontrollen wieder einzuführen.

3.2. Dänemark Sommer 2011

Die dänische Wiedereinführung der Grenzkontrollen stand in einem gewissen zeitlichen Zusammenhang mit den Ereignissen in Frankreich und Italien. Auch in diesem Fall war eines der Hauptargumente für Grenzkontrollen die arabische Flüchtlingsbewegung. Die politische Haltung der dänischen Regierung, die Dauer der Kontrollen und auch die Stellung Dänemarks als Schengen-Mitglied war aber eine andere.

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Ebd.

²³⁸ Ebd.

3.2.1. Rechtliche Sonderstellung Dänemarks als Schengen-Mitglied

Dänemark unterzeichnete das Schengener Durchführungsübereinkommen 1996 und war somit schon vor 1999, als der Schengen-Besitzstand in den Rahmen der EU einbezogen wurde, an dessen Bestimmungen gebunden. Allerdings wollte Dänemark mit einer Sonderstellung verhindern, dass mit einer umfassenden Vergemeinschaftung wesentliche Kompetenzen auf EU-Ebene übertragen werden und behielt sich daher bereits im Vertrag von Amsterdam eine Sonderstellung vor.²³⁹ Zusammenfassend sahen die Sonderregelungen vor, dass sich Dänemark zwar grundsätzlich der Anwendung von Schengen-Recht unterwarf, jedoch nicht als Teil des Gemeinschaftsrechts, sondern bloß auf völkerrechtlicher Basis.²⁴⁰ Maßnahmen, die unter dem Titel „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“²⁴¹ erlassen wurden, verpflichteten Dänemark lediglich nach dem Völkerrecht. Dänemark konnte somit selbst beschließen, diese Maßnahmen anzuwenden oder nicht.

Durch den Vertrag von Lissabon blieb die Sonderstellung von Dänemark, wie auch jene des Vereinigten Königreichs und Irlands in den an den Vertrag anschließenden Protokollen beibehalten.²⁴² Die Protokolle halten fest, dass sich alle drei Staaten grundsätzlich nicht an Maßnahmen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligen und dass die von anderen Staaten beschlossenen Vorschriften oder Maßnahmen für diese Staaten nicht bindend oder anwendbar sind.²⁴³ Zusammenfassend bedeutet dies, dass eine Vielfalt an General- und Spezialklauseln Dänemark, wie auch dem Vereinigten Königreich und Irland einen breiten Gestaltungsspielraum ermöglichen. Die Verankerung der Sonderstellungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark gab aber auch den Anschein,

²³⁹ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002) *Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S.266.

Vgl. auch Protokoll (Nr. 5) über die Position Dänemarks (1997), Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), Konsolidierte Fassung 1999.

²⁴⁰ Vgl. Art. 2, 3, 5, Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 299.

²⁴¹ Titel IV, EGV, Konsolidierte Fassung 1999.

²⁴² Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 295; Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 299.

²⁴³ Vgl. Ebd. *Anm.*: Im Hinblick auf das Vereinigte Königreich und Irland sind auch *opt-in*-Möglichkeiten vorgesehen nach Protokoll (Nr. 21) Artikel 3. Für Dänemark sind solche im Protokoll (Nr. 22) nicht vorgesehen. Es ist aber in Artikel 8 des Protokolls die Möglichkeit einer Einführung des *opt-in*-Verfahrens vorgesehen.

dass die frühen Schengen-Mitgliedstaaten einen „a la carte approach to Schengen“²⁴⁴ gestalteten. Unter der Annahme, künftige Mitglieder „will be required to adopt all the Schengen commitments ‚in full‘ whatever the nature of their prior border arrangements with neighbouring countries“²⁴⁵, prognostizierte Cygan, dass diesem *a la carte approach* entgegengewirkt werden könnte. Seine Annahme war, dass eine künftige Schengen-Erweiterung keine Sonderstellungen mehr zulassen würde. Gleiche Regelungen für alle und ein volles Bekenntnis zu Schengen würden demnach den Integrationsprozess stärken. Wie die Schengen-Erweiterung in Bezug auf Bulgarien und Rumänien aber bislang zeigt, werden künftigen Schengen-Mitgliedstaaten zwar keine positiv behafteten Sonderstellungen zukommen; stattdessen werden sie aber mit Auflagen belegt. Ein solcher Zugang schürt erneut einen *a la carte approach* im Schengen-Raum anstatt den Integrationsprozess durch den Aufbau eines *einheitlichen* Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu stärken.

3.2.2. Permanente Wiederaufnahme der Grenzkontrollen an dänischen Grenzen

Mit Regierungseinzug der Dänischen Volkspartei (DVP) verfolgte Dänemark zunehmend eine restriktivere Einwanderungspolitik. Die Wiederaufnahme der Grenzkontrollen zu Schweden und Deutschland wurde von der DVP bereits als Wahlversprechen postuliert. Die Diskussion über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Zuge der tunesischen Flüchtlingsbewegung stärkte die dänische Argumentationslinie. Am 11. Mai 2011 kam es zur Einigung zwischen Ministerpräsident Lars Lokke Rasmussen und DVP-Chefin Pia Kjaersgaard über die schnellstmögliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen.²⁴⁶ Bereits am nächsten Tag folgte scharfe Kritik der EU-Innenminister, dem EP und der Kommission. Beim Treffen der EU-Innenminister am 12. Mai 2011 betonte der dänische Integrationsminister, Soeren Pind, „that the border control were not of people or passports, but of goods.“²⁴⁷ Wie die Agence Europe ferner berichtete, erklärte die dänische Regierung gegenüber den EU-

²⁴⁴ Cygan, Adam (2004) 'European Union Immigration Policy after Enlargement', in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan und E. Szyszczak (eds.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, S.244.

²⁴⁵ Ebd. S.244.

²⁴⁶ Vgl. Spiegel Online (2011) 'Schengen Streit: Dänemarks Rechte setzt Grenzkontrollen durch', <http://www.spiegel.de/politik/ausland/schengen-streit-daenemarks-rechte-setzt-grenzkontrollen-durch-a-761978.html>, 11.5.2011 17:25, [letzter Zugriff am 24.4.2014].

²⁴⁷ Agence Europe: 'Denmark generates cautious line on Schengen', 13.5.2011, No. 10377.

Innenministern, diese strengeren Kontrollen seien notwendig, um den Kriminalitätsanstieg zu bekämpfen.²⁴⁸ Wie aus den Fragen an den dänischen Integrationsminister hervorging plante die dänische Regierung:

„[...] to increase the number of customs officers and the number of goods inspections using scanners in order to search for arms and drugs on freight lorries. Such customs inspections are covered by the Schengen rules, (Pind) added, pointing out that they would be carried out at various points close to the border but not at the border itself.“²⁴⁹

Noch bevor nähere Details über die Tragweite der Grenzkontrollen bekannt wurden, wandte sich auch Justizkommissarin Viviane Reding in einem Telefongespräch an den dänischen Justizminister, „asking him to promise in writing that the decision to introduce new customs controls for goods would not restrict the freedom of movement of individuals.“²⁵⁰ Nur wenige Tage später wendete sich auch Kommissionspräsident Barroso in einem formellen Schreiben an den dänischen Ministerpräsidenten und erinnerte an Dänemarks vertragsrechtliche Verpflichtung, unter Schengen keine systematischen Grenzkontrollen durchzuführen:

„In so far as the measures announced would be implemented in a way that amounted to the introduction of systematic frontier controls, they would appear to be contrary to the Treaty freedoms (notably free movement of goods, freedom to provide services).

In so far as the envisaged measure would raise obstacles to the crossing of internal borders, and namely to fluid traffic flow at road crossing-points, they would appear to be incompatible with Articles 20 and 22 of the Schengen Borders Code.“²⁵¹

In einem sehr ermahnenden Ton appellierte der Kommissionspräsident an den dänischen Ministerpräsidenten, die Innenkommissarin über alle weiteren Schritte sowie deren rechtliche Grundlage zu informieren und ließ abschließend klar die Position der Kommission erkennen:

„Whilst the European Commission is fully committed to ensuring that this dialogue results in a satisfactory outcome, I must recall that if necessary we will take all necessary steps to ensure the full respect of the relevant law.“²⁵²

Dänemark beabsichtige aber weiterhin Teil des Schengen-Raums zu bleiben. In seinem Vorgehen sah es keine Verletzung der Schengen-Regeln; ein Vorwurf, der unter anderem von

²⁴⁸ Vgl. Ebd.

²⁴⁹ Ebd.

²⁵⁰ Agence Europe: ‚Border control explanations demanded of Denmark‘, 14.5.2011, No. 10378.

²⁵¹ President of the European Commission (2011) ‚Press Release – Letter by President Barroso to Lars Løkke Rasmussen, Prime Minister of Denmark‘, Brüssel, 13.5.2011, 2 Seiten, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110513_en.pdf, [letzter Zugriff am 7.5.2014].

²⁵² Ebd.

Deutschland und Schweden geäußert wurde.²⁵³ Martin Schulz, Vorsitzender der sozialdemokratischen Fraktionspartei im EP, bezeichnete die dänische Maßnahme gegenüber dem Tagesspiegel als „Scheinpolitik“ und „reiner Populismus“ und hielt fest: „Ein mögliches Flüchtlingsproblem in Nordafrika lässt sich mit Sicherheit nicht an der deutsch-dänischen Grenze lösen.“²⁵⁴

Im Unterschied zu Frankreichs *temporärer* Grenzkontrolle stimmte das dänische Parlament am 1. Juni 2011 schließlich für eine *permanente* Wiederaufnahme der Grenzkontrollen. Dieser Beschluss umfasste die regelmäßige Kontrolle von Ein- und Ausreisenden durch Zöllner, die Einführung neuer technischer Überwachungsmittel (etwa zur Erfassung von Fahrzeugkennzeichen) und den Aufbau neuer Kontrolleinrichtungen und -gebäude an den wichtigsten Straßenübergängen wie Pattburg, wobei auch die Fährhäfen Rødby und Gedser nach Deutschland sowie Helsingør nach Schweden davon erfasst werden sollten.²⁵⁵ Grund für die permanente Wiederaufnahme der Grenzkontrollen war laut dem dänischen Finanzminister Claus Hjort Frederiksen „die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität“²⁵⁶, die hauptsächlich seitens Osteuropas drohe.

Auch im dänischen Fall stellte sich die Frage, ob die Wiedereinführung der Grenzkontrollen Unionsrecht verletzte. Aus diesem Grund kündigte Innenkommissarin Malmström am 13. Juli 2011 einen zweitägigen Experten-Besuch der Kommission in Kopenhagen und an den betroffenen Grenzstellen an.²⁵⁷ Während Malmström sich in der ersten Pressemitteilung noch optimistisch bezüglich der Zusammenarbeit mit den dänischen Behörden zeigte, äußerte sie am 18. Juli 2011 nach dem ersten Experten-Bericht ernsthafte Bedenken:

„There are persistent concerns about the compatibility of Denmark's strengthened internal control measures with the freedoms provided under the EU Treaty including the Schengen acquis. It is incumbent on Denmark to demonstrate factually that the gravity of the situation justifies putting in

²⁵³ Vgl. Ebd.

²⁵⁴ Der Tagesspiegel Online (2011) 'Dänemark will wieder Grenzkontrollen einführen', <http://www.tagesspiegel.de/politik/kopenhagen-daenemark-will-wieder-grenzkontrollen-einfuehren/4162206.html>, 12.5.2011 08:52, [letzter Zugriff am 26.4.2014].

²⁵⁵ Vgl. Die Zeit Online (2011) 'Dänemark führt Grenzkontrollen wieder ein', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/daenemark-grenzkontrollen-rechtspopulisten>, 11.5.2011 17:44, [letzter Zugriff am 11.10.2014].

²⁵⁶ Vgl. Ebd.

²⁵⁷ Europäische Kommission (2011b) 'Press Release – European Commission experts to assess Danish border measures', Brüssel, 13.7.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-504_en.htm, [letzter Zugriff am 26.4.2014].

place controls which might affect the exercise of free movement of goods, services and persons at the internal borders with Germany and Sweden.²⁵⁸

Die Experten kritisierten primär die fehlende Rechtfertigung der dänischen Behörden und die mangelhafte Risikobewertung an den Grenzkontrollen:

„In particular, [...] the risk assessment required to justify the controls was not sufficient and there were no clear instructions to border control officers on how to carry out controls. There also does not seem to be a structured reporting mechanism about the numbers of controls and the results of the intensified border checks.“²⁵⁹

Das Ergebnis dieses Berichts ließ die Innenkommissarin zur Überzeugung kommen, die dänischen Kontrollen weiterhin unter strikte Überwachung zu stellen. Bei einem Verstoß gegen die Schengen-Regeln, die Personenfreizügigkeit, den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr werde auch nicht gezögert, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten:

„[...] a strict monitoring system based on regular information from the Danish authorities. [...] The Commission will not hesitate to use all tools at its disposal to guarantee free movement of goods, services and persons and the full respect of EU legislation.“²⁶⁰

Im September 2011 brachten die Parlamentswahlen einen politischen Wechsel in Dänemark. Die Mitte-Rechts-Regierung unter Lars Løkke Rasmussen verlor gegen das Mitte-Links-Bündnis unter der Führung der sozialdemokratischen Parteivorsitzenden und Spitzenkandidatin Helle Thorning-Schmidt.²⁶¹ Bereits wenige Wochen später kündigte diese an, die strikte Ausländerpolitik der rechtspopulistischen DVP zu liberalisieren, was auch die Abschaffung der Grenzkontrollen umfasste.²⁶² Auch wenn ein unionsrechtliches Verfahren im Fall Dänemarks somit nicht fortgeführt wurde, waren die bis dahin gewonnenen Experten-Erkenntnisse der Kommission gewinnbringend für die Formulierung von konkreten Reformforderungen für Schengen.

²⁵⁸ Europäische Kommission (2011c) 'Press Release – Persistent concerns about Danish border measures - European Commission to intensify monitoring', Brüssel, 18.7.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-518_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-518_en.htm), [letzter Zugriff am 26.4.2014].

²⁵⁹ Ebd.

²⁶⁰ Ebd.

²⁶¹ Vgl. Die Zeit Online (2011) 'Mitte-Links-Bündnis gewinnt dänische Wahlen', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/daenemark-wahl-links>, 16.9.2011 07:26, [letzter Zugriff am 29.4.2014].

²⁶² Vgl. Die Zeit Online (2011) 'Dänemarks neue Regierung will Ausländerrecht lockern', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-10/daenemark-auslaender-politik>, 3.10.2011 13:37 [letzter Zugriff am 29.4.2014].

4. Die Reform-Forderungen

Wie die Kapitel zu den Fallbeispielen zeigten, wurden mit den Ereignissen im Frühjahr 2011 die Forderungen nach einer Schengen-Reform ab April 2011 zunehmend lauter – und das nicht nur seitens der involvierten Mitgliedstaaten. Allen EU-Akteuren war bewusst, dass unterschiedliche Interpretationen über die Schengen-Regelungen eine Gefahr für die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit mit sich bringen könnten. Um weiteren Konflikten vorzubeugen, wurde eine rasche Klarstellung gefordert. Besonders in den ersten Monaten der Fallbeispiel-Ereignisse war daher beinahe im Tages- und Wochenrhythmus ein Austausch von Stellungnahmen aller Akteure zu beobachten. Da die Standpunkte des EPs und jene der Mitgliedstaaten stark divergierten, lag es an der Kommission eine gemeinsame Basis für einen ersten Legislativvorschlag zu finden, der schließlich im September 2011 kundgemacht wurde. Im Juni 2012 wurde der Kommissions-Vorschlag jedoch durch den Rat in wesentlichen Punkten adaptiert. Das EP stellte sich gegen den Änderungsentwurf des Rats. Eine endgültige Einigung konnte erst im Juni 2013 erzielt werden. Die konkreten Reform-Ergebnisse wurden im Oktober 2013 veröffentlicht und mit 1. Jänner 2014 in Kraft gesetzt.

4.1. Erste Reform-Forderungen

Um die unterschiedlichen Interessenspositionen der einzelnen Akteure näher aufzuzeigen, werden in den folgenden Unterkapiteln zunächst die Reform-Forderungen nach zeitlichen Abschnitten dargestellt. Besonders nach den ersten Wochen der Fallbeispiel-Ereignisse fanden zahlreiche Treffen der involvierten Staats- und Regierungschef bzw. der EU-Innenminister statt. Zusammen mit den darauf unmittelbar folgenden Reaktionen des EPs bzw. der Kommission bilden diese Stellungnahmen den Schwerpunkt der ersten Reform-Forderungen.

4.1.1. Briefwechsel: Sarkozy, Berlusconi und Barroso, April – Mai 2011

Nach der Vergabe der Aufenthaltsgenehmigungen für die tunesischen Flüchtlinge durch Italien kam es im April 2011 zu einem Gipfeltreffen von Präsident Sarkozy und Premier Berlusconi in Rom. Im Fokus des Gipfeltreffens stand für beide die Hoffnung, Schengen zu

reformieren, insbesondere „by changing the current conditions (the ‚safeguard clause‘) which allows a Member State of the space to reinstate controls on its internal borders.“²⁶³ Eine Neufassung der Ausnahmeklausel zugunsten der Mitgliedstaaten wurde somit zum Hauptanliegen beider Regierungschefs. Sie erläuterten ihr Anliegen in einem Schreiben an Kommissionspräsident Barroso und Ratspräsident Van Rompuy und formulierten darin die Aufforderung: „[...] to look into the possibility of temporarily re-establishing controls on internal borders, which can be contemplated ‚in the event of exceptional difficulties in the management of common external borders, under conditions to be defined‘.“²⁶⁴ Konkret schlugen Sarkozy und Berlusconi in ihrem Brief vor, die Voraussetzungen der Ausnahmeklausel auszuweiten, um auf den alle Mitgliedstaaten betreffenden Druck an den gemeinsamen Grenzen zu reagieren.²⁶⁵ Beide Regierungschefs erwarteten sich vom Europäischen Ratstreffen im Juni 2011 klare Entscheidungen.

Mit Veröffentlichung des Briefs äußerte sich auch eine Quelle aus der französischen Regierung zu Frankreichs Anliegen und nahm zu einer terminologisch wichtigen Abgrenzung Stellung, die im Zuge der Reform-Diskussion öfters missverstanden werde. Der Begriff *Suspendierung von Schengen* werde nämlich oft irrtümlich verwendet: „It is not a matter of suspending the Schengen agreements‘ [...], which a Member State cannot do of its own accord, but of ‚reinforcing the existing safeguard clause of a specific point‘.“²⁶⁶ Auch Berlusconi und Sarkozy hielten beim Gipfeltreffen in Rom fest: „We want Schengen to live [...] that is why it needs to be reformed‘.“²⁶⁷

Die Kommission erklärte noch am selben Tag des Treffens, dass sie die Ansichten der Regierungschefs teilen würde. Die Kommission selbst wollte ihre neuesten Erkenntnisse zu Schengen bei ihrem Treffen zur Immigration im Mai 2011 erörtern. Im Zuge dessen würde die Kommission „not be looking to ‚revolutionise‘ the Schengen system, but to redefine the

²⁶³ Agence Europe: ‚Rome and Paris agree on need to tighten up Schengen‘, 27.4.2011, No.10365.

²⁶⁴ Ebd.

²⁶⁵ Vgl. Ebd.

²⁶⁶ Ebd.

²⁶⁷ Ebd.

circumstances under which the safeguard clause can be used by the Member States and, consequently, to redefine the re-establishment of internal border controls.²⁶⁸

Kritik an der erzielten Einigung zwischen Sarkozy und Berlusconi folgte zwei Tage später von den französischen und italienischen Leitern der sozialdemokratischen Fraktion im EP. In einem Schreiben erklärten David Sassoli und Catherine Trautmann: „If it is right to consider that management of an influx of migrants should be the responsibility of the European Union, wanting to adjust the Schengen agreements, as the two leaders do, demonstrates a false and worrying interpretation of the powers of the EU in this area.“²⁶⁹ In dem Brief ihrer beiden Regierungschefs sahen die Mitglieder des EPs eine innenpolitische Motivation:

„[W]e clearly see an obstinate refusal to build genuinely European solutions. No one will be fooled: the two leaders are having to deal with populist groupings in their respective countries. To win this battle of electoral populism, their policy is simple: exaggerate the danger posed by the immigration and mock Europe for not being able to conduct definite policies.“²⁷⁰

Schließlich folgte am 29. April 2011 das offizielle Antwortschreiben von Kommissionspräsident Barroso an die Regierungschefs Sarkozy und Berlusconi. In diesem erklärte er, im Rahmen der aktuellen Debatte zur Stärkung der Steuerung des Schengen-Raums offen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu sein, indem diese als „eine Möglichkeiten von vielen“ in die Diskussion inkludiert werde, die „spezifischen und sehr eindeutigen“²⁷¹ Kriterien entsprechen müsse. Ein Sprecher von Barroso verwies außerdem auf die bis Anfang Mai folgende Kommissionsmitteilung zur EU-Immigrationspolitik. Im Zusammenhang mit Schengen werde diese nicht bloß eine Stärkung der Binnengrenzen verfolgen, „which would just ‚weaken the Schengen acquis‘, but will be just as much about strengthening EU external borders“²⁷². Er nahm also Bezug auf die gewünschte Reform der Ausnahmeklausel, betonte aber „that strengthening the safeguard clause will go hand-in-hand with strengthening Frontex and commitment by member states to provide it with the means needed.“²⁷³ Entgegen den Wünschen von Frankreich wurde somit klar:

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ Agence Europe: „Franco-Italian Summit, Sassoli and Trautmann, say response is short-termist“, 29.4.2011, No. 10369.

²⁷⁰ Ebd.

²⁷¹ Agence Europe: „Schengen/Immigration – Barroso backs Franco-Italian calls“, 3.5.2011, No. 10369.

²⁷² Ebd.

²⁷³ Ebd.

„Barroso has not accepted the link between strengthening the Schengen safeguard clause and the notion of massive immigration, despite what France might wish.“²⁷⁴ Vielmehr erklärte die Kommission bereits vor den folgenden Ministerratssitzungen am 12. Mai 2011, dass südeuropäische Länder weiterhin Solidarität der nördlichen Mitgliedstaaten erwarten könnten – zusätzlich zu einer künftigen Stärkung von FRONTEX.²⁷⁵ Ein paar Tage zuvor hatten Malta und Griechenland erklärt, „they were prepared to consider new Schengen governance rules as long as progress was made in the EU asylum system and sharing the burdens of processing asylum seekers.“²⁷⁶ Dieses Vorbringen – eine Reformierung von Dublin II – war von anderen Ländern, insbesondere von Frankreich, aber abgelehnt worden.

4.1.2. Kommission: Mitteilung zur Migration, Mai 2011

Die Kommission berichtete in ihrer Mitteilung Anfang Mai 2011 über die aktuelle EU-Migrationspolitik. Sie bezog sich darin auf die aktuellen Schwachstellen im Schengen-Raum und auf die aktuelle Migrationssituation, insbesondere auf die Auswirkungen der arabischen Flüchtlingsbewegung. In der Mitteilung adressierte die Kommission sowohl das EP, als auch den Rat und formulierte Verbesserungsvorschläge in Hinblick auf:

- „Kurzfristige Maßnahmen zur Überwindung der Krise“²⁷⁷,
- Kontrollen an den Außengrenzen,
- Unterbindung der irregulären Einwanderung,
- Verwaltung des Schengen-Raums.²⁷⁸

In Bezug auf die arabische Flüchtlingsbewegung erinnerte die Kommission in ihrer Mitteilung daran, dass auch für kurzfristige Hilfsmaßnahmen das Unterscheiden zwischen irregulären Migranten, Flüchtlingen oder Personen, die unter Umständen Anspruch auf Asyl haben sowie vorübergehend Vertriebenen wichtig ist, da je nach Rechtsstatus der Personen unterschiedliche EU-Instrumente anzuwenden sind.²⁷⁹ Neben einer erhöhten Solidarität und

²⁷⁴ Ebd.

²⁷⁵ Ebd.

²⁷⁶ Ebd.

²⁷⁷ Anm.: Gemeint ist hier die Arabische Flüchtlingsbewegung seit Anfang 2011.

²⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission (2011d) 'Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration', KOM (2011) 248 endg. (Brüssel), 4.5.2011, 27 Seiten, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110504_de.pdf, [letzter Zugriff am 13.6.2014].

²⁷⁹ Vgl. Ebd. S.5.

einer stärkeren gemeinsamen Verantwortung – auch in finanzieller Hinsicht – betont die Kommission die Notwendigkeit für schnell greifende ad hoc Maßnahmen, um auf unvorhergesehene Ereignisse, wie die tunesische Flüchtlingsbewegung, rasch und effizient reagieren zu können.²⁸⁰ Mit Verweis auf das laufende Pilotprojekt zur Verlegung von Migranten aus Malta in andere Mitgliedstaaten wird in der Mitteilung der Kommission aber kritisch erwähnt, dass derartige Instrumente „nur ad hoc und nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Mitgliedstaaten freiwillig ihre Hilfe – in welcher Form auch immer – anbieten. Dies wiederum macht die EU anfällig für Kritik und schwächt das Vertrauen der Bürger in die EU.“²⁸¹ Um Krisensituationen daher künftig besser bewältigen zu können, kündigte die Kommission noch für 2011 an, „Alternativen für eine raschere und geordnetere Reaktion auf akute Notlagen zu entwickeln. Als Rechtsgrundlage für eine solche Initiative kommen die Artikel 80 und 78 Absatz 3 AEUV in Frage.“²⁸²

Was die Verwaltung des Schengen-Raums betrifft, forderte die Kommission in ihrer Mitteilung eine klarere Regelung, die einerseits mehr Transparenz, aber auch Kohärenz bei der Anwendung von Schengen-Vorschriften gewährleistet:

„Bislang verlässt sich die Union auf ein zwischenstaatliches Peer-Review-System, um die Anwendung der gemeinsamen Regeln sicherzustellen. Die laufende Überarbeitung des Schengener Evaluierungsmechanismus sollte auf der Grundlage eines EU-Konzepts unter Federführung der Kommission und mit Beteiligung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und FRONTEX erfolgen.“²⁸³

Des Weiteren kündigte die Kommission in ihrer Mitteilung an, ein Verfahren für jene Fälle einzuführen, in denen ein Mitgliedstaat seine Verpflichtung vernachlässigt, seine EU-Außengrenze zu kontrollieren oder ein besonderer, unerwarteter Druck auf diesem Grenzabschnitt lastet. Durch ein solches Verfahren könnte laut Kommission auch einseitiges Handeln von Mitgliedstaaten minimiert werden, wie die Wiedereinführung der Grenzkontrollen oder eine Intensivierung von Polizeikontrollen an den Binnengrenzen. Laut

²⁸⁰ Vgl. Ebd. S.6.

²⁸¹ Vgl. Ebd. S.7.

²⁸² Ebd. S.7. Anm.: Art. 80 AEUV statuiert den „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit unter den Mitgliedstaaten“; Art. 78 Abs. 3 AEUV besagt: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

²⁸³ Ebd. S.9.

Kommission „müsste deshalb ein Verfahren vorgesehen werden, das eine Entscheidung auf europäischer Ebene ermöglicht, die bestimmt, welche Mitgliedstaaten im Ausnahmefall Kontrollen an den Binnengrenzen einführen dürfen und über welchen Zeitraum.“²⁸⁴ Wie aber auch schon im Rahmen der Fallbeispiele ersichtlich wurde, vertritt die Kommission die Ansicht, eine Wiedereinführung der Grenzkontrolle nur als ultima ratio anzuwenden:

„Ein solcher Mechanismus sollte nur als letztes Mittel in wirklich kritischen Situationen eingesetzt werden, bis andere (Notfall-) Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage an den betreffenden Grenzabschnitten entweder auf europäischer Ebene im Wege der Solidarität und/oder auf nationaler Ebene ergriffen werden, die mit den gemeinsamen Vorschriften stärker konform gehen.“²⁸⁵

Abgesehen von Notfallmechanismen in kritischen Situationen forderte die Kommission in ihrer Mitteilung auch eine Aktualisierung von FRONTEX und den Ausbau von EUROSUR²⁸⁶ – zwei Aspekte, welche die EU-Außengrenzkontrolle betreffen und formell rechtlich nicht im Rahmen von Schengen geregelt werden. Wie die Mitteilung der Kommission aber zusammenfassend zeigt, wurde eine Stärkung des EU-Außengrenzschutzes auch im damaligen Stadium parallel zur Schengen-Reform gefordert.

4.1.3. Schlussfolgerungen der Mitgliedstaaten, Mai – Juni 2011

Am 12. Mai 2011, etwa eine Woche nach Veröffentlichung des Kommissionsberichts, trafen sich die EU-Innenminister um unter anderem die Schengen-Reform-Vorstöße der Kommission und einzelner Mitgliedstaaten zu diskutieren. Einige Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Malta und Portugal sprachen sich gegen die verstärkte Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen aus und forderten vielmehr eine Verbesserung der existierenden Regeln.²⁸⁷ Deutschland warnte vor einer eigenmächtigen Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Mitgliedstaaten, da dies einen Domino-Effekt zwischen Nachbarländern auslösen könnte.²⁸⁸ Auch Frankreich nahm eine ähnliche Position gegen „arbitrary decisions“ bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ein und hielt fest, eine Schengen-

²⁸⁴ Ebd. S.9.

²⁸⁵ Ebd. S.9.

²⁸⁶ Vgl. Ebd. S.8.

²⁸⁷ Vgl. Agence Europe: „Denmark generates cautious line on Schengen“, 13.5.20011, No. 10377.

²⁸⁸ Vgl. Ebd.

Reform hieße primär eine Verbesserung, keine Abschaffung und „even in the event of a crisis in the Schengen area, the response should be ‚collective‘.“²⁸⁹

Dieser Ansicht folgten mehr als 15 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland und Italien und forderten die Kommission auf, in den kommenden Monaten Klarstellungen auszuarbeiten. Klargestellt werden sollte insbesondere die Definition einer *Krisensituation* bzw. *Bedrohung der inneren Sicherheit*, um eindeutig subsumieren zu können, unter welchen Voraussetzungen temporäre Grenzkontrollen nach Artikel 23 Schengener Grenzkodex gerechtfertigt sind. Nach der Ansicht der Mitgliedstaaten sollte eine Wiedereinführung beispielsweise gerechtfertigt sein, wenn ein Mitgliedstaat verabsäumt seine EU-Außengrenzen angemessen zu kontrollieren oder eine Flut an „would-be immigrants“ an den EU-Außengrenzen bevorsteht.²⁹⁰ Letzteres war eine Forderung von Frankreich. Neben einer Ausweitung der Ausnahmeklausel äußerten die Mitgliedstaaten auch erstmals ihre Vorstellungen darüber, wem die Entscheidungsbefugnis über die Wiederaufnahme zukommen soll. Deutschland, Österreich und Frankreich sprachen sich für eine eingeschränkte Rolle der Kommission aus und verlangten, die Entscheidung den Mitgliedstaaten einzuräumen.²⁹¹

Bis zum nächsten Treffen der EU-Innenminister am 9. Juni 2011 waren sich die Mitgliedstaaten einig, dass die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag zur Schengen-Reform bis Herbst 2011 ausarbeiten sollte und erteilten ihr hierfür den offiziellen Auftrag. Ohne sich über die Entscheidungsbefugnis zur Wiederaufnahme der Grenzkontrollen einig zu sein, hielten die EU-Innenminister fest, es müssten klar definierte Situationen sein, die eine temporäre Grenzkontrolle nur als *ultima ratio* vorsehen würden.²⁹² Während die Mitgliedstaaten primär eine Reform von Schengen anstrebten, hielt Kommissionspräsident Barroso wenige Tage später fest, dass für die Kommission die Zukunft von Schengen mit einer Reform des Asylregimes – hin zu einem gemeinschaftlichen Ansatz – einhergehen würde:

²⁸⁹ Ebd.

²⁹⁰ Vgl. Ebd.

²⁹¹ Vgl. Ebd.

²⁹² Vgl. Agence Europe: „EU27 should clarify their expectations of Schengen“, 22.6.2011, No. 1042.

„[W]e are going to see the European approach to migration and freedom of movement reinforced.“²⁹³

Ende Juni 2011 konkretisierten die Mitgliedstaaten ihre Forderungen an den EU-Gesetzgebungsvorschlag. Zusammenfassend sollte dieser die Fallkonstellationen für die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen neu definieren – was jedenfalls Fälle erfassen sollte, in denen Mitgliedstaaten verabsäumen, ihre EU-Außengrenzen gemäß den Schengen-Regeln zu überwachen.²⁹⁴ Nicht aufgegriffen wurde hingegen Frankreichs Vorschlag, Massen-Immigration in die Ausnahmeklausel aufzunehmen.²⁹⁵ Die Mitgliedstaaten konkretisierten stattdessen, dass die Entscheidung Wiedereinführung auf objektive Kriterien und eine gemeinschaftliche Beurteilung gestützt werden sollte und nur für einen beschränkten Zeitrahmen vorgenommen werden darf.²⁹⁶ Über ihre Vorstellungen zum Entscheidungsmechanismus legten sie keine Details fest – Sarkozy hielt aber fest, dass für ihn die Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen eine „nationale“ sei, „even if it involves a ‚European examination‘ upstream.“²⁹⁷

4.1.4. Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments, Juni 2011

Das EP diskutierte die Ereignisse rund um den Arabischen Frühling und nationale Forderungen nach Einschränkungen der Personenfreizügigkeit bereits seit Mai 2011 in Plenarsitzungen. Weitgehend äußerten Redner Kritik an den Vorschlägen der Mitgliedstaaten; ebenso wurde allerdings eine bessere Kontrolle der Zuwanderung gefordert.²⁹⁸

Im Juni 2011 nahm das EP ausführlich zu den gerade diskutierten Mitteilungen der Kommission²⁹⁹, des Rates für Justiz und Inneres³⁰⁰ und des Europäischen Rates³⁰¹ in einem

²⁹³ Vgl. Ebd.

²⁹⁴ Vgl. Agence Europe: „Commission asked to make proposal on Schengen quickly“, 25.6.2011, No. 10405.

²⁹⁵ Vgl. Ebd.

²⁹⁶ Vgl. Ebd.

²⁹⁷ Vgl. Ebd.

²⁹⁸ Vgl. Europäisches Parlament (2011a) 'Pressemitteilung – Ergebnisse der Plenarsitzung in Straßburg 9.-12. Mai', Informationsbüro in Österreich, 16.5.2011, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2011-meldungen/pr-2011-may/pr-2011-may-8.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

²⁹⁹ Europäische Kommission (2011d) 'Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration', KOM (2011) 248 endg. (Brüssel), 4.5.2011, 27 Seiten, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110504_de.pdf, [letzter Zugriff am 13.6.2014].

Entschließungsantrag zur Änderung des Schengen-Besitzstands Stellung. In diesem äußerte das EP neben konkreten Forderungen an die künftige Schengen-Evaluierung ausdrücklich sein Bedauern dafür, „dass einige Mitgliedstaaten versuchen, wieder Grenzkontrollen einzuführen und so eindeutig den Geist des Schengen-Besitzstands gefährden“.³⁰² Die Ursache für die jüngsten Schwierigkeiten mit dem Schengen-System lag aus Sicht des EPs in der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten ein gemeinsames Asyl- und Einwanderungssystem zu etablieren³⁰³ und nicht etwa an fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen. Der Schengener Grenzkodex würde in Artikel 23, 24, 25 die Möglichkeiten für Wiedereinführungen ausreichend regeln, weshalb das EP in ihrem Antrag „die Kommission auff[ordert], eine Initiative zur Definition der strikten Anwendung dieser Artikel durch die Mitgliedstaaten vorzulegen“³⁰⁴. Gleichzeitig wies das EP auch ausdrücklich darauf hin, dass „der große Zustrom von Migranten und Asylsuchenden an den Außengrenzen in keinem Fall für sich genommen als zusätzlicher Grund für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen betrachtet werden kann“.³⁰⁵

Dieser Appell an die anderen Akteure, den Evaluierungsmechanismus für das Schengen-System auf solidarische Weise zu verbessern, grenzte die Position des EPs klar von den Forderungen der Mitgliedstaaten ab. Das EP schlug vor, in künftigen Situationen, in denen einzelne Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichem Druck stehen, eine solidarische Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen zu garantieren.³⁰⁶ In Hinblick auf deren gemeinsame Verantwortung zur Verwaltung der EU-Außengrenze verwies das EP auf Artikel 80 AEUV –

³⁰⁰ Rat der Europäischen Union - Justiz und Inneres (2011) 'Pressemitteilung zur Ratstagung vom 9. und 10. Juni 2011', Luxemburg, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/123347.pdf, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

³⁰¹ Europäischer Rat (2011) 'Pressemitteilung – Schlussfolgerungen Tagung vom 23./24. Juni 2011', Brüssel, 24.6.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-11-4_de.htm?locale=EN, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

³⁰² Europäisches Parlament (2011b) 'Gemeinsamer Entschließungsantrag – zu Änderungen im Schengen-Besitzstand', 5.7.2011, 6 Seiten, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P7-RC-2011-0392+0+DOC+PDF+V0//DE>, [letzter Zugriff am 2.5.2014], S.6.

³⁰³ Vgl. Ebd. S.6.

³⁰⁴ Ebd. S.5.

³⁰⁵ Ebd. S.5 ff.

³⁰⁶ Vgl. Ebd. S.5.

den „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten.“³⁰⁷

In den Stellungnahmen einzelner EP-Abgeordneter wurde ersichtlich, dass das EP den Vorschlägen der Mitgliedstaaten zu einer Ausweitung der Ausnahmeklausel nicht zustimmte. Der Fraktionsführer der ALDE Gruppierung, Guy Verhofstadt kündigte bereits im Juli 2011 an, dass seine Fraktion einen Vorschlag mit diesem Inhalt nicht mittragen würde: „What we need is properly applying the Schengen rules, not weakening the system rules by introducing additional exemptions.“³⁰⁸ Er setzte konkrete Erwartungen in den im Herbst folgenden Vorschlag der Kommission: „If a concrete proposal was to be drafted by the Commission, one would have to make sure that the proposal ensures that the final decision is in the hands of the Commission (and not the Council).“³⁰⁹

Im Juli 2011 äußerten die Parlamentarier in Pressemitteilungen aber auch Sorge darüber, bei der künftigen Regelung zur Ausnahmeklausel von der Mitentscheidung ausgeschlossen zu werden und orteten diesbezüglich bereits Hintergrundverhandlungen.³¹⁰ Um dem vorzubeugen, appellierten die EP-Abgeordneten daran, die Rechte des EPs zu verteidigen, „which on the basis of the Treaty, has co-decision powers in this field.“³¹¹

4.2. Vorschlag Kommission September 2011

Bis September 2011 evaluierte die Kommission die erörterten Mängel bzw. Expertenberichte und ließ alle Erkenntnisse in ihre Reformbemühungen einfließen. In einer Pressemitteilung am 16. September 2011 stellte die Kommission ihren Reformvorschlag vor, der sich aus drei angenommenen Maßnahmen zu einem EU-Verfahren für einen besseren Schutz der Freizügigkeit im Schengen-Raum zusammensetzte.³¹² Als Ausgangspunkt erklärte die Kommission darin, dass sich der bisherige zwischenstaatliche Peer-Review-Mechanismus als

³⁰⁷ Art. 80 AEUV.

³⁰⁸ Agence Europe: „Schengen-Reform – cynical attitude from Greens / EFA“, 28.6.2011, No. 10406.

³⁰⁹ Ebd.

³¹⁰ Vgl. Agence Europe: „Schengen Reform – Greens fears EP may be sidelined“, 30.6.2011, No. 10408.

³¹¹ Vgl. Ebd., *Anm.: Zitat aus Pressemitteilung von MEPs Daniel Cohn-Bendit und Rebecca Harms.*

³¹² Vgl. Europäische Kommission (2011e) 'Pressemitteilung – EU-Kommission schlägt EU-Verfahren für einen besseren Schutz der Freizügigkeit im Schengenraum vor', Brüssel, 16.9.2011, 3 Seiten, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1036_de.htm, [letzter Zugriff am 13.5.2014].

ineffizient erwiesen habe. Ihren Reformvorschlag zur Schengen-Evaluierung und dem Schengener Grenzkodex basierte die Kommission auf zwei angenommenen Legislativvorschlägen und einer Mitteilung:

- eine Mitteilung mit dem Titel „Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen“,
- einen Vorschlag zur Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus (Überarbeitung des Vorschlags vom vergangenen Jahr, siehe IP/10/1493),
- einen Vorschlag zur Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die abgestimmte, vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (und zur Änderung des Schengener Grenzkodex).³¹³

In ihrem Vorschlag formulierte die Kommission zwei Ziele:

- 1) „Die Stärkung der Verwaltung des Schengen-Raums“
- 2) „Die Einführung eines europäischen Beschlussfassungsverfahrens zum Schutz gemeinsamer Interessen“³¹⁴

Mit „Stärkung der Verwaltung des Schengen-Raums“ war die Etablierung eines neuen Monitoring-Systems für den Schengen-Raum gemeint – konkret ein *Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus*. Das zweite Ziel der Kommission – „die Einführung eines europäischen Beschlussfassungsverfahrens“ – bezog sich auf den Legislativvorschlag zur Reform des Schengener Grenzkodex.

4.2.1. Vorschlag zur Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus

Unter dem Begriff *Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus* stellte die Kommission ein neuartiges Monitoring-System vor, das den Schengen-Raum überwachen und Mängel präventiv bekämpfen soll. Die Schengen-Evaluierung sollte dadurch mit neuen Maßnahmen ergänzt werden, die zur Bekämpfung von Schwachstellen im Schengen-Raum ergriffen werden können. Als weitreichendste Maßnahme findet sich im Kommissionsvorschlag sogar ein Verweis zur Anwendung des Schengener Grenzkodex. Werden im Zuge der Evaluierung und Überwachung des Schengen-Raums nämlich schwerwiegende und anhaltende Mängel festgestellt (insbesondere an den Außengrenzen), soll im letzten Schritt auch die

³¹³ Ebd., S.3.

³¹⁴ Vgl. Ebd.

Wiederaufnahme von Binnengrenzkontrollen erwogen werden können. Der Vorschlag von der Kommission formulierte somit zwei wesentliche Neuerungen: eine neue Struktur für die Evaluierung und einen Verweis zur Wiederaufnahme von Grenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex.

Die Struktur betreffend schlug die Kommission vor, dass der Schengen-Raum nicht länger durch ein zwischenstaatliches Peer-Review überwacht werden soll. Nunmehr soll ein EU-gestütztes Verfahren mit angekündigten und unangekündigten Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten eingesetzt werden, um die Anwendung der Schengen-Regeln zu überprüfen.³¹⁵ Die Kommission selbst soll für die Überprüfung zuständig sein, indem sie diese von Experten aus anderen Mitgliedstaaten und von FRONTEX durchführen lassen würde.³¹⁶ Die dabei gewonnenen Evaluierungs- und Kontrollergebnisse sollen zwei Mal im Jahr im Rat und im EP unter dem Titel „*Schengen health check*“ diskutiert werden.³¹⁷ Im Fokus würden jene Mängel stehen, die bei der Außengrenzkontrolle oder Rückführungsmaßnahmen von Migranten festgestellt werden. In diesem Fall sieht der Kommissionsvorschlag vor, dass Mitgliedstaaten einen Aktionsplan umsetzen und über dessen Umsetzung berichten müssen.

„Wenn im Evaluierungsbericht [...] festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat seine Pflicht zur Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen oder von Rückführungsverfahren in schwerwiegender Weise vernachlässigt, ist dieser ungeachtet der Frist von sechs Monaten für die Berichterstattung über die Umsetzung des Aktionsplans [...] innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Evaluierungsberichts zur Vorlage seines Berichts über die Umsetzung des Aktionsplans verpflichtet.“³¹⁸

Erst nach Verstreichen dieser Frist soll dem Kommissionsvorschlag zufolge die Wiedereinführung der Grenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex zur Anwendung kommen – als mögliche Reaktion auf Migrationsdruck an den Außengrenzen: „Stellt die

³¹⁵ Vgl. Ebd.

³¹⁶ Vgl. Ebd.

³¹⁷ Vgl. Agence Europe: Schengen – Commission persists in wanting European approach, 17.9.2011, No. 10454.

³¹⁸ Art. 15 Abs. 1, Europäische Kommission (2011f): 'Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes', KOM (2011) 559 endgültig, 2010/0312 (COD), Brüssel, 16.9.2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com%282011%290559_/com%282011%290559_de.pdf, [letzter Zugriff am 19.10.2014].

Kommission fest, dass die Situation nach dem Zeitraum von drei Monaten [...] unverändert ist, kommen Artikel 23, 23a und 26 des Schengener Grenzkodexes zur Anwendung.³¹⁹

Das Besondere am Kommissionsvorschlag zum Evaluierungsmechanismus war außerdem die vorgesehene Rechtsgrundlage. Die Kommission schlug nämlich vor, dass legislative Entscheidungen im Rahmen des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus künftig auf einer Mitentscheidung von EP und Rat gemäß Artikel 77 Absatz 2 lit e AEUV basieren sollen.³²⁰ Würden somit im Zuge der Schengen-Evaluierung legislative Schritte für notwendig erachtet werden, wie etwa die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, wären diese im Mitentscheidungsverfahren von Rat und EP gemeinsam zu beschließen. Der Kommissionsvorschlag ließ somit nicht nur der Kommission selbst als Leiter der Schengen-Evaluierung eine bedeutende Rolle zukommen, sondern verfolgte auch eine Aufwertung des EPs.

4.2.2. Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex

Der Kommissionsvorschlag änderte die allgemeinen Erwägungsgründe und den Titel III Schengener Grenzkodex (Binnengrenzen). Dabei ging es primär um eine Ausweitung der Ausnahmeklausel und eine Konkretisierung der Verfahren, Kriterien und Zeiträume.

Bislang waren vorübergehende Wiedereinführungen von Grenzkontrollen im Schengener Grenzkodex-Alt wie auch im Schengener Durchführungsübereinkommen nur in Form der zwei Ausnahmeklauseln möglich (vgl. oben), die beide unter einer allgemeinen Bestimmung in Artikel 23 geregelt wurden. Der Kommissionsvorschlag fügte dem Schengener Grenzkodex-Alt eine dritte Ausnahmeklausel in Verbindung mit der Schengen-Evaluierung hinzu (vgl. oben) und sah ferner vor, dass alle Klauseln künftig in getrennten Artikeln formuliert und nach unterschiedlichen Verfahren eingeleitet werden sollen. Der Kommission zufolge sollte die Wiedereinführung von Grenzkontrollen somit in drei Ausnahmeklauseln möglich sein:

³¹⁹ Ebd. Art. 15 Abs. 2.

³²⁰ Art. 77 Abs. 2 AEUV: „Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, die folgende Bereiche betreffen: [...] lit e) die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.“

- i) Bei vorhersehbaren Ereignissen (die allgemeine Ausnahmeklausel)
- ii) In unvorhergesehenen Fällen, die sofortiges Handeln erfordern
- iii) In Fällen mit anhaltend schwerwiegenden Mängeln bei Außengrenzkontrollen³²¹

Ausnahmeklausel i) Die Wiedereinführung von Kontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen

Dem Kommissionsvorschlag zufolge soll Artikel 23 nur mehr den allgemeinen Fall der Ausnahmeklausel regeln – nämlich Ereignisse, die vorhersehbar sind (wie etwa Sportveranstaltungen oder hochrangige politische Ereignisse). Eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen wäre dann wie bisher zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit möglich. Die Kommission ergänzte die ursprüngliche Ausnahmeklausel mit einem Bezug auf die Unionsebene und den territorialen Umfang:

„Im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit *auf Ebene der Union* oder der Mitgliedstaaten [...] ist die Wiedereinführung von Kontrollen *an allen oder bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten* für einen begrenzten Zeitraum von 30 Tagen [...] gestattet.“³²²

Die Gründe für die Beschlussfassung – nämlich dass es zur Abwehr einer ernststen Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit notwendig ist – deckten sich mit der noch geltenden Fassung im Schengener Grenzkodex-Alt; ebenso der vorgesehene Zeitraum von 30 Tagen, der wie bisher auf weitere 30 Tage verlängert werden kann. Allerdings spezifizierte der Kommissionsvorschlag, dass Kontrollen „nur im Einklang mit den Verfahren“³²³ und unter Beachtung von neuen Kriterien vorgenommen werden könnten, die in einem neuen Artikel 23a konkretisiert werden (vgl. unten).

Künftig soll der Kommission zufolge in Artikel 23 Absatz 4 auch der Gesamtzeitraum für die Wiedereinführung bei vorhersehbaren Ereignissen genau geregelt werden. Dieser soll

³²¹ Anm.: Um die Ausnahmeklauseln besser unterscheiden zu können, werden die Art. 23, 25 und 26 in den folgenden Kapiteln als Ausnahmeklausel i-iii besprochen. Die Autorin bezeichnet die einzelnen Ausnahmeklauseln mit Titeln, um diese verständlich voneinander abgrenzen zu können. Diese freie Bezeichnung entspricht nicht der gesetzlichen Titel zu Art. 23, 25 und 26 Schengener Grenzkodex-Alt. Im Kapitel Reform-Ergebnisse erhalten die Ausnahmeklausel i-iii angepasste Bezeichnungen.

³²² Art. 23 Abs. 1 Europäische Kommission (2011g) 'Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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', KOM (2011) 560, 2011/0242 (COD), Brüssel, 16.9.2011, 14 Seiten, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/05/90/EU_59074/imfname_10010727.pdf, [letzter Zugriff am 22.10.2014], (Hier: „Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex“), (Hervorhebung durch Autorin).

³²³ Ebd. Art. 23 Abs. 2 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

höchstens sechs Monate betragen und es soll der Kommission obliegen, über eine Verlängerung zu beschließen, wenn „anhaltend schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen oder den Rückführungsverfahren [festgestellt wurden].“³²⁴ Hier verweist der Kommissionsvorschlag auf jene Mängel, die im Zuge der Schengen-Evaluierung festgestellt werden (vgl. oben).

Neu eingefügt wurde im Kommissionsvorschlag der Artikel 23a, der die Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung weitaus konkreter festlegt. Demnach sollte künftig eine ausführliche Bewertung durch *die Kommission* oder den betroffenen Mitgliedstaat vorgenommen werden. Bewertet werden sollte dadurch, „inwieweit eine derartige Maßnahme eine angemessene Reaktion auf die Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit *auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten* darstellen könnte und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist.“³²⁵ Ferner nannte der Kommissionsvorschlag vier konkrete Gesichtspunkte, die im Zuge dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung herangezogen werden sollen:

- a) „Die voraussichtlichen Auswirkungen jeglicher Bedrohung auf die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit *auf Ebene der Union* oder der Mitgliedstaaten“³²⁶ (inklusive terroristischer Zwischenfälle);
- b) „die Verfügbarkeit technischer oder finanzieller Unterstützungsmaßnahmen, die auf nationaler und/oder europäischer Ebene in Anspruch genommen werden könnten [...] einschließlich Hilfsmaßnahmen durch EU-Einrichtungen wie Frontex, Europol oder dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen [...]“³²⁷;
- c) „die derzeitigen und absehbaren künftigen Auswirkungen schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen oder den Rückführungsverfahren“³²⁸ (im Rahmen der Schengen-Evaluierung);
- d) „die voraussichtlichen Auswirkungen, die eine derartige Maßnahme auf den freien Personenverkehr [...] haben wird.“³²⁹

Die Kommission soll vor ihrer Beschlussfassung über die Wiedereinführung auch die Möglichkeit haben, „von den Mitgliedstaaten, Frontex, Europol, Eurojust, der Agentur für Grundrechte oder jeder anderen Einrichtung der Union weitere Informationen

³²⁴ Ebd. Art. 23 Abs. 4 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³²⁵ Art. 23a Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, (*Hervorhebung durch Autorin*).

³²⁶ Art. 23a Abs. 1 lit a. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³²⁷ Art. 23a Abs. 1 lit b. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³²⁸ Art. 23a Abs. 1 lit c. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³²⁹ Art. 23a Abs. 1 lit d. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

anzufordern³³⁰. Mit deren Unterstützung bzw. mit Hilfe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten soll die Kommission „Kontrollbesuche“ durchführen können, um ausreichende Informationen für ihre Entscheidung über eine Wiedereinführung zu haben.

In Artikel 24 soll wie bislang das Verfahren für die Wiedereinführung bei vorhersehbaren Ereignissen geregelt werden. Hier änderte die Kommission die geltende Fassung in Bezug darauf, wem die Entscheidung zur Wiedereinführung zukommen soll und spezifizierte einen Zeitpunkt für die Bekanntgabe. Ein Mitgliedstaat hätte demnach der Kommission „*spätestens sechs Wochen* vor der geplanten Wiedereinführung [...] einen entsprechenden Antrag“³³¹ zu unterbreiten. Der Mitgliedstaat hätte darin dieselben Angaben wie bisher zu machen (u.a. die Gründe für die geplante Wiedereinführung, Umfang, Zeitpunkt und Dauer). Neu vorgesehen wurde ferner, dass ein solcher Antrag auch von zwei oder mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam gestellt werden könnte und dass die im Antrag enthaltenen Informationen nicht wie bislang nur den Mitgliedstaaten, sondern „zeitgleich“ auch dem EP zu übermitteln sind.³³² Statt wie bisher vorgesehen bloß eine Stellungnahme abzugeben, würde die Kommission also über die Wiedereinführung *beschließen* – entweder auf Antrag eines Mitgliedstaates (siehe oben) oder auf eigene Initiative auf Grundlage der ihr übermittelten Informationen. Diesen Beschluss würde die Kommission in Form von Durchführungsrechtsakten vornehmen.³³³ Außerdem sollte künftig die Kommission selbst über die Verlängerung der Grenzkontrollen entscheiden.³³⁴

Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern

In Artikel 25 konkretisierte der Kommissionsvorschlag die Wiedereinführung für „Fälle, die sofortiges Handeln erfordern“. Wie bislang wäre es den Mitgliedstaaten in solchen Situationen erlaubt, ohne vorherige Antragstellung bei der Kommission eigenständig und „unverzüglich“ Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen.³³⁵ Beibehalten blieb auch hier

³³⁰ Art. 23a Abs. 2 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³¹ Art. 24 Abs. 1. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, (*Hervorhebung durch Autor*).

³³² Vgl. Art. 24 Abs. 2 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³³ Vgl. Art. 24 Abs. 3 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³⁴ Vgl. Art. 24 Abs. 4 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³⁵ Vgl. Art. 25 Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

die Voraussetzung, dass sofortiges Handeln „aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat“³³⁶ geboten ist.

Den Zeitraum für die Wiedereinführung begrenzte die Kommission in diesen Fällen allerdings auf maximal fünf Tage³³⁷, statt wie bisher 30 Tage. Außerdem soll auch in diesem Fall künftig die Kommission über eine etwaige Verlängerung der fünf Tage entscheiden.³³⁸

Das Verfahren für diese Fälle wurde im Kommissionsvorschlag nicht geändert – der Mitgliedstaat hat die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission *unverzüglich* über die Wiedereinführung in Kenntnis zu setzen.³³⁹ Ergänzt wurde verfahrenstechnisch nur, dass „die Kommission die anderen Mitgliedstaaten [nach Erhalt einer solchen Bekanntgabe] unverzüglich konsultieren [kann].“³⁴⁰

Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an Außengrenzkontrollen

Mit dem neu hinzugefügten Artikel 26 ergänzte die Kommission den Schengener Grenzkodex um eine dritte Fallkonstellation zur Wiedereinführung. Konkret wurde ein besonderes Verfahren in Verbindung mit der Evaluierungsmechanismus-Verordnung vorgeschlagen. Demnach wäre eine Wiedereinführung der Kontrollen „in Fällen mit anhaltend schwerwiegenden Mängeln bei den Kontrollen an den Außengrenzen oder den Rückführungsverfahren“ zulässig, sofern diese „eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit *auf Ebene der Union* oder der Mitgliedstaaten darstellen“³⁴¹. In dieser neuen Fallkonstellation würden Kontrollen sogar für einen Zeitraum von sechs Monaten zulässig sein, verlängerbar um weitere sechs Monate, „wenn die schwerwiegenden Mängel nicht behoben wurden“³⁴². Derartige Verlängerungen wären insgesamt drei Mal zulässig; also für einen Gesamtzeitraum von zwei Jahren. Wie in

³³⁶ Ebd. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³⁷ Vgl. Ebd. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³⁸ Vgl. Art. 25 Abs. 3 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³³⁹ Vgl. Art. 25 Abs. 2 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁴⁰ Ebd. letzter Satz. Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁴¹ Vgl. Art. 26 Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, (*Hervorhebung durch Autor*).

³⁴² Art. 26 Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

Ausnahmeklausel i) soll auch hier die Kommission die Wiedereinführung und die Verlängerung des Zeitraums beschließen.³⁴³

Auch die allgemeinen Artikel im Kapitel zu den Binnengrenzen wurden durch den Kommissionsvorschlag adaptiert. Für Artikel 27 sah die Kommission einen neuen Titel vor: „Information der Gesetzgeber“ statt wie bisher „Unterrichtung des Europäischen Parlaments“. Außerdem sollen künftig beide – der Mitgliedstaat und die Kommission – das EP und den Rat „möglichst frühzeitig über etwaige Gründe“ unterrichten, „die die Anwendung der Artikel 23 bis 26 auslösen könnten.“³⁴⁴

Der Artikel 29 („Bericht über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen“) blieb grundsätzlich gleich. Neu vorgesehen wurde allerdings, dass die Mitgliedstaaten den Bericht „spätestens vier Wochen nach Aufhebung der Kontrollen“ vorlegen sollten.

Als letzte Neuerung ergänzte der Kommissionsvorschlag schließlich noch in Artikel 29, dass die Kommission die Öffentlichkeit über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen informieren sollte und neuerdings auch „insbesondere über Anfang und Ende“.

Beide Kommissionsvorschläge wurden im nächsten Schritt dem EP und dem Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übermittelt.

4.2.3. Reaktionen auf die Kommissionsvorschläge

Nach Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge im September 2011 folgten primär Reaktionen auf den zweiten Reform-Punkt – das Europäische Beschlussfassungsverfahren und somit den Reform-Vorschlag zum Schengener Grenzkodex.

Die Mitgliedstaaten kritisierten primär, dass der Kommission die alleinige Entscheidungsbefugnis über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen zukommen soll. Einige Mitgliedstaaten (Frankreich, Deutschland und Spanien) hatten ihre ablehnende Haltung zur Kompetenzeinschränkung der Mitgliedstaaten bereits vor Bekanntwerden des Kommissionsvorschlags in einer gemeinsamen Pressemitteilung kundgetan: „The decision whether to

³⁴³ Vgl. Art. 26 Abs. 2-3 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁴⁴ Art. 27 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, (*Anm.: Früher war die Unterrichtung nur vom Mitgliedstaat vorzunehmen*).

re-introduce temporary checks [...] is based on an intensive assessment of the national security situation, which can only be carried out by the member states on the basis of expertise and resources of their security authorities.³⁴⁵ Beim EU-Innenminister-Treffen Ende September 2011 zeigten sich die Mitgliedstaaten zwar bereit, das von der Kommission vorgeschlagene Entscheidungsverfahren in der neu vorgesehenen Ausnahmeklausel zum Migrationsdruck zu diskutieren.³⁴⁶ Dass im Komitologieverfahren aber auch über die Grenzkontroll-Wiedereinführung im Bereich der öffentlichen Ordnung entschieden werden soll, würde von den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert werden.³⁴⁷

Die Reaktion des EPs auf den Legislativvorschlag der Kommission war im Gegensatz dazu weitgehend positiv. Eine französische EP-Abgeordnete der Sozialdemokratischen Fraktion nahm in ihrer Stellungnahme direkten Bezug auf den französischen Fall: „Since France’s decision to go solo last April with the unilateral reintroduction of controls at its borders with Italy, a decision to do likewise was made by Denmark [...] producing an inward looking attitude with each country looking out for itself, this proposal is definitely going in the right direction.“³⁴⁸ Die Sozialdemokratische Fraktionsgruppe forderte darüber hinaus ein Veto-Recht für die Kommission und das EP, sollten die Mitgliedstaaten unilateral über eine Grenzkontroll-Wiedereinführung entscheiden.³⁴⁹

Kritisch betrachtet wurde von den Sozialdemokraten allerdings die neue Ausnahmeklausel in Verbindung mit Außengrenzkontrollen: „European governments cannot expect the EU to authorise them to seal their internal borders whenever they are faced with a concentrated influx of migrants from third countries. Migration is not a national threat but a challenge which requires a common approach and solidarity at EU level.“³⁵⁰ Auch die Grünen Abgeordneten des EPs teilten diese Kritik und forderten die Kommission auf, den Begriff

³⁴⁵ Agence Europe: „Schengen, Paris, Berlin and Madrid against Commission project“, 14.9.2011, No. 10451.

³⁴⁶ Vgl. Agence Europe: „Schengen enlargement disagreement, victim protection agreement“, 22.9.2011, No. 10457.

³⁴⁷ Vgl. Ebd.

³⁴⁸ Agence Europe: „MEPs’ reaction fairly positive to Schengen proposals“, 20.9.2011, No. 10455.

³⁴⁹ Vgl. Ebd.

³⁵⁰ Ebd.

ernsthafte Bedrohung in der Unionsgesetzgebung strikter zu definieren, um Mitgliedstaaten hier keinen beliebig ausdehnbaren Interpretationsspielraum einzuräumen.³⁵¹

Die Schengen-Reform wurde im Frühjahr 2012 auch im französischen Präsidentschaftswahlkampf thematisiert. Nicolas Sarkozy ging in seiner Kritik an dem Kommissionsvorschlag und den zu liberalen Schengen-Regelungen sogar soweit anzudrohen, das Schengen-Abkommen in Frankreich auszusetzen: „If I were to find that, in the next 12 months, no serious progress has been made in that direction (tightening Europe’s external borders), then France would suspend its participation in the Schengen accords until the negotiations are completed.“³⁵² Da der Schengen-Besitzstand wie erörtert aber in die Unionsverträge aufgenommen wurde, kann Frankreich den Schengen-Raum nicht verlassen, ohne aus der EU auszutreten. Somit war die Androhung einer Suspendierung vielmehr so zu verstehen, dass Frankreich im Alleingang die Binnengrenzkontrollen wiederaufnehmen würde. Innenkommissarin Malmström verwies in ihrer Reaktion auf Sarkozys Drohung auf die laufenden Reform-Verhandlungen und betonte, dass ein Verlassen des Schengen-Raums durch Frankreich eine EU-Vertragsänderung erfordern würde.³⁵³

Die französische Kritik an den Reformvorschlägen der Kommission wurde aber auch von Deutschland geteilt. Die Innenminister beider Länder forderten Ende April 2012 die dänische Ratspräsidentschaft in einem Brief auf, die Schengen-Reform und neue Vorschläge der Mitgliedstaaten auf die Agenda der kommenden Treffen zu setzen. Konkret schlugen beide einen Mechanismus vor, wonach Mitgliedstaaten selbst entscheiden könnten, die Grenzkontrolle für einen Zeitraum von 30 Tagen wiederaufzunehmen – ohne die anderen Mitgliedstaaten in Kenntnis zu setzen und erst danach läge es an der Kommission dem Rat eine Verlängerung der Kontrolle zu empfehlen oder nicht.³⁵⁴ Dieser Vorschlag wurde beim EU-Innenministertreffen am 26. April 2012 von einigen Mitgliedstaaten wie Österreich und Ungarn gänzlich unterstützt – nicht jedoch von Belgien, Italien und Portugal, die in dem

³⁵¹ Vgl. Ebd.

³⁵² Agence Europe: „Schengen enters French electoral debate“, 13.3.2012, No. 10572.

³⁵³ Vgl. Ebd.

³⁵⁴ Vgl. Agence Europe: „Schengen – France and Germany pick up pace on controls“, 20.4.2012, No. 10598.

Vorschlag eine französische Wahlkampfkampagne sahen.³⁵⁵ Gemeinsam mit Luxemburg befürchteten diese Mitgliedstaaten außerdem, dass dieser Entscheidungsprozess zu unilateral wäre, indem die Entscheidung über Binnengrenzkontrollen schlicht von der Zufriedenstellung der öffentlichen Meinung abhängig gemacht werde.³⁵⁶

Die Mitgliedstaaten waren sich schließlich nur darüber einig, dass die Kommission nicht der Entscheidungsträger sein sollte. Die Entscheidung über eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollte alleine den Mitgliedstaaten obliegen – welche praktische Rolle der Kommission aber konkret zukommen sollte, blieb offen.³⁵⁷ Eine finale Einigung der Innenminister wurde für Juni 2012 zum Ende der dänischen Ratspräsidentschaft anvisiert.

4.3. Überarbeitung der Kommissionsvorschläge durch Rat und EP

Beim Ratstreffen der EU-Innenminister am 7. Juni 2012 kam es zu einer Einigung der Mitgliedstaaten. Der Vorschlag der Kommission von September 2011 wurde vom Rat in einem Änderungsentwurf in wesentlichen Punkten überarbeitet. Die Adaptierungen verfolgten das Ziel, den Mitgliedstaaten die primäre Entscheidungsbefugnis über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen einzuräumen, die Befugnisse der Kommission einzuschränken und jene des EPs auf ein Minimum – ein bloßes Konsultieren – zu reduzieren. Der Entwurf des EPs sah weniger inhaltliche Änderungen vor, sondern ergänzte den Kommissionsvorschlag primär mit Erwägungsgründen. Einige Änderungsanträge deckten sich aber mit den Überarbeitungen des Rates.

4.3.1. Rats-Entwurf zum Vorschlag über den Schengen-Evaluierungsmechanismus

In Bezug auf den Vorschlag zum Schengen-Evaluierungsmechanismus beschloss der Rat, Artikel 77 durch Artikel 70 AEUV als Rechtsgrundlage zu ersetzen. Im Ergebnis bedeutete dies, dass dem EP im Rahmen der Schengen-Evaluierung (in der neuerdings auch die Anwendung des Schengener Grenzkodex möglich ist) keine Mitentscheidung eingeräumt werden soll. Basierend auf Artikel 70 AEUV soll das EP laut Ratsbeschluss bloß eine beratende Funktion in der Schengen-Evaluierung einnehmen: „Das Europäische Parlament

³⁵⁵ Vgl. Agence Europe: „Schengen – Franco-German proposals receive cautious welcome“, 27.4.2012, No. 10603.

³⁵⁶ Vgl. Ebd.

³⁵⁷ Vgl. Ebd.

und die nationalen Parlamente werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet.”³⁵⁸

Ferner sah der Ratsbeschluss eine Änderung bezüglich der Zuständigkeit für die Umsetzung der Evaluierungs- und Überwachungsmaßnahmen vor: Statt einer federführenden Zuständigkeit der Union sollen Mitgliedstaaten und Kommission gemeinsam für die Bewertung zuständig sein, was auch bedeutet, dass die Bewertungsteams je einen Sachverständigen aus dem jeweiligen Mitgliedstaat und der Kommission umfassen.³⁵⁹

4.3.2. Rats-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex

Auch der Kommissionsvorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex wurde vom Rat in wesentlichen Punkten abgeändert und den anderen Akteuren als „überarbeiteter Entwurf eines Kompromisstextes“ übermittelt.

In seinem Entwurf ergänzte der Rat den Schengener Grenzkodex zunächst in Titel II (Außengrenzen) mit einem neuen Kapitel V „Spezifische Maßnahmen im Falle schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen“. Der einzige darin enthaltene Artikel 19a über „Maßnahmen an den Außengrenzen und Unterstützung durch Frontex“ soll den Verweis zur Evaluierungsmechanismus-Verordnung herstellen. Werden im „Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen festgestellt, kann die Kommission [...] den evaluierten Mitgliedstaat auffordern, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.“³⁶⁰

Der Rat sah an dieser Stelle aber auch vor, dass diese von der Kommission als Durchführungsrechtsakt umzusetzenden Maßnahmen von den Mitgliedstaaten durch

³⁵⁸ Art. 70 letzter Satz AEUV.

³⁵⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union - Justiz und Inneres (2012a) 'Pressemitteilung zur Ratstagung vom 7. und 8. Juni 2012, Brüssel, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/10/EU_91006/imfname_10374572.pdf, [letzter Zugriff am 23.8.2014], S.9.

³⁶⁰ Art. 19a Abs. 1, Rat der Europäischen Union (2012b) 'Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 – Überarbeiteter Entwurf eines Kompromisstexts', [Interinstitutionelles Dossier: 2011/0242 (COD)], 4.Juni 2012, Brüssel, 13 Seiten, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%206161%202012%20REV%204>, [letzter Zugriff am 23.8.2014], (Hier: „Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex“).

Anm.: Diese Maßnahmen (der Einsatz von FRONTEX und die Unterbreitung von strategischen Plänen zur Risikoanalyse) werden grundsätzlich in der Evaluierungsmechanismus-Verordnung geregelt, in Artikel 19a aber ebenfalls gelistet.

einfache Mehrheit blockiert werden könnten.³⁶¹ Die Kommission hätte nämlich einem neu eingerichteten Ausschuss³⁶² regelmäßig über Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen und bei der Beseitigung der ermittelten Schwachstellen zu berichten – gegebenenfalls auch dem EP und dem Rat.³⁶³ Würde in einem Evaluierungsbericht festgestellt werden, „dass der evaluierte Mitgliedstaat seine Pflicht in schwerwiegender Weise vernachlässigt hat, und dieser [...] verpflichtet war, innerhalb von drei Monaten einen Bericht [...] vorzulegen, so kann die Kommission, wenn sie feststellt, dass die Situation nach dem Zeitraum von drei Monaten unverändert ist, die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 26 auslösen“.³⁶⁴ Damit würde der Kommission die Befugnis eingeräumt werden die neue Fallkonstellation zur Wiederaufnahme von Kontrollen nach Artikel 26 anzuregen. Allerdings wurde im letzten Absatz des Artikel 19a vorgesehen, dass „[d]ieser Artikel die Maßnahmen unberührt lässt, die der Rat nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV erlassen kann, falls sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden.“³⁶⁵ Mit dieser Ergänzung wollte der Rat wohl sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten durch die hinzugefügte Ausnahmeklausel (Artikel 19a in Verbindung mit Artikel 26) nicht in ihrer allgemeinen Entscheidungsfreiheit beschränkt werden, zusätzliche Schutzmaßnahmen bei Außengrenzproblemen vorzunehmen.

In Titel III (Binnengrenzen) strich der Rat aus dem Kommissionsvorschlag gewisse Formulierungen, speziell jene, die einen stärkeren Bezug zur Unionsebene herstellen sollten bzw. die Rolle der Kommission aufgewertet hätten. Grundsätzlich übernahm er den vorgeschlagenen Aufbau und die Unterscheidung zwischen den drei Ausnahmeklauseln für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen.³⁶⁶ Deren jeweilige Kriterien und die Verfahren wurden aber überarbeitet. Primär geändert wurde, wem die Entscheidung zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen zukommen sollte und welches Mitspracherecht die anderen Akteure erhalten sollten.

³⁶¹ Vgl. Art. 33a Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁶² *Anm.: Dieser wurde in einem neuen Art. 33a dem Rats-Entwurf hinzugefügt.*

³⁶³ Vgl. Art. 19a Abs. Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁶⁴ Art. 19a Abs. 3 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁶⁵ Ebd. Art. 19a Abs. 4 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁶⁶ *Anm.: Zu Verständnis-Zwecken werden die Fälle i-iii folglich genannt.*

Ausnahmeklausel i) Die Wiedereinführung von Kontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen

Auch der Rat sah vor, dass in Artikel 23 künftig nur mehr die Wiedereinführung bei vorhersehbaren Ereignissen geregelt werden soll. Während aber der Kommissionsvorschlag die Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern auch explizit auf die Ebene der Union bezog, strich der Ratsentwurf diese Erwähnung aus allen Regelungen (vgl. auch Ausnahmeklausel ii und iii). Ebenso strich der Rat den Bezug auf „einen oder mehrere Mitgliedstaaten“ und übernahm stattdessen nur die vorgeschlagene Konkretisierung über Grenzabschnitte.³⁶⁷

Den von der Kommission vorgeschlagenen Zeitraum zur Wiedereinführung der Kontrollen (30 Tage) und die Verlängerung von weiteren 30 Tagen behielt der Rat bei.³⁶⁸ Allerdings fügte er dem Artikel 23 abschließend hinzu, dass bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände im Sinne des Artikel 26, der Gesamtzeitraum auf *eine Höchstdauer von zwei Jahren* verlängert werden könnte. Was die Verlängerung der Zeiträume betrifft, strich der Rat die Formulierung, dass die Kommission darüber beschließen soll.

Die von der Kommission in Artikel 23a neu hinzugefügten Kriterien wurden vom Rat weitgehend übernommen. Er formulierte diese allerdings weniger ausführlich als der Kommissionsvorschlag und ergänzte bereits an dieser Stelle, dass die Wiedereinführung der Kontrollen *von einem Mitgliedstaat* beschlossen und die Angemessenheit der Maßnahmen *von den Mitgliedstaaten bewertet* werden sollen. Die Kommission sollte also bereits in der Bewertung der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen werden.

Das allgemeine Verfahren für die Wiedereinführung der Kontrollen nach Artikel 24 überarbeitete der Rat in Bezug auf das Einleitungsverfahren. Der Rats-Entwurf sah vor, dass ein Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach Artikel 23 beabsichtigt, die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission bloß in Kenntnis zu setzen

³⁶⁷ „[...] so ist diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen *an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen* für einen begrenzten Zeitraum von 30 Tagen [...] gestattet.“ Art. 23 Abs. 1 Ebd. Anm.: Zur Streichung der Formulierung „Ebene der Union“ siehe auch Art. 23a lit a.

³⁶⁸ Anm.: Es blieb bei dem Zeitraum von 30 Tagen, einer weiteren Verlängerung von 30 und einem Gesamtzeitraum von *höchstens 6 Monaten*. Vgl. Art. 23 Abs. 2-4 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

hat.³⁶⁹ Der Mitgliedstaat hat somit nicht, wie von der Kommission vorgeschlagen, einen Antrag bei der Kommission zu stellen. Er hat die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten lediglich in Kenntnis zu setzen – und das nicht wie von der Kommission vorgesehen 6 Wochen, sondern nur 4 Wochen vor der geplanten Wiedereinführung.³⁷⁰ In seiner Mitteilung hat er dieselben Angaben zu machen, die in der geltenden Fassung und im Kommissionsvorschlag gefordert wurden. Vom Kommissionsvorschlag übernommen wurde die Ergänzung, dass diese Mitteilung von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam übermittelt werden kann und dass die Informationen zeitgleich dem EP und dem Rat zu übermitteln sind. Wie bislang in der geltenden Fassung des Schengener Grenzkodex wird die Rolle der Kommission darauf beschränkt, bloß eine Stellungnahme abgeben zu *können* – nachdem der Mitgliedstaat die Gründe und die Dauer der Wiederaufnahme mitgeteilt hat.³⁷¹ Was im Zuge der Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission thematisiert werden soll (Angaben des Mitgliedstaates, Stellungnahme der Kommission und Überprüfung der Verhältnismäßigkeit), entsprach der Fassung des Schengener Grenzkodex-Alt. Geändert wurde vom Rat nur, dass die Konsultationen bereits 10 Tage vor dem geplanten Zeitpunkt der Wiedereinführung stattfinden sollten (nicht wie bislang 15 Tage).

Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern

Die zweite Ausnahmeklausel – unvorhergesehene Ereignisse, die sofortiges Handeln erfordern (wie u.a. ein Terroranschlag) – deckt sich im Rats-Entwurf wörtlich mit dem Vorschlag der Kommission. Geändert wurde vom Rat aber die zeitliche Regelung. Während die Kommission die Wiedereinführung nur für fünf Tage zulassen wollte, sah der Rat einen Zeitraum von zehn Tagen vor, der bei längerem Andauern der Bedrohung *vom Mitgliedstaat* für weitere Zeiträume (von maximal 20 Tagen) verlängert werden könnte.³⁷² Erneut sollte also nicht die Kommission über die Verlängerung des Zeitraums beschließen, sondern der Mitgliedstaat. Allerdings war im Kommissionsvorschlag kein konkreter Verlängerungszeitraum vorgesehen. Der Rat ergänzte die Regelungen zur Verlängerung auch mit einem Verweis darauf, dass

³⁶⁹ Vgl. Art. 24 Abs. 1 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁰ Vgl. Art. 24 Abs. 1 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷¹ Vgl. Art. 24 Abs. 3 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷² Vgl. Art. 25 Abs. 1 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

Artikel 23a, insbesondere die Verhältnismäßigkeitsprüfung, zu berücksichtigen sind und auch das Konsultations-Verfahren nach Artikel 24 anzuwenden wäre. Der Gesamtzeitraum der Verlängerung darf dem Rats-Entwurf zufolge allerdings höchstens zwei Monate betragen.³⁷³ Eine solche Regelung zum Gesamtzeitraum war im Kommissionsvorschlag nicht enthalten.

Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an Außengrenzkontrollen

Die dritte und neue Ausnahmeklausel zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach Artikel 26 erhielt im Rats-Entwurf einen ausführlicheren Titel³⁷⁴, deckte sich aber grundsätzlich mit dem Kommissionsvorschlag. Der im Kommissionsvorschlag ausführlich erklärte Verweis auf den Inhalt der Evaluierungsmechanismus-Verordnung konnte durch einen schlichten Verweis auf den neu vorgesehenen Artikel 19a ersetzt werden. Ansonsten wurden die Voraussetzungen für die Wiedereinführung vom Kommissionsvorschlag übernommen. Wäre der „Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen“ demnach „insgesamt“³⁷⁵ aufgrund anhaltender Mängel gefährdet, können Kontrollen für höchstens sechs Monate wieder eingeführt werden – verlängerbar wie von der Kommission vorgeschlagen auf einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten und dies höchstens drei Mal. Der maximal mögliche Zeitraum für Grenzkontrollen wäre in diesem Fall somit zwei Jahre.

Auch hier wurde vom Rat das Einleitungsverfahren geändert. Die Wiedereinführung soll demnach auf einer Ratsempfehlung basieren, der ein Kommissionsvorschlag zu Grunde liegen soll:

„Der Rat kann *als letztes Mittel* und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und wenn alle anderen Maßnahmen, insbesondere diejenigen gemäß Artikel 19a Absatz 1, die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können, *empfehlen*, dass ein oder mehrere bestimmte Mitgliedstaaten die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen beschließen.

Die Empfehlung des Rates stützt sich auf einen Vorschlag der Kommission. Die Mitgliedstaaten können bei der Kommission beantragen, dem Rat einen solchen Vorschlag für seine Empfehlung vorzulegen.“³⁷⁶

³⁷³ Vgl. Art. 25 Abs. 3 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁴ „Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, in denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist“, Art. 26 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁵ Vgl. Art. 26 Abs. 1 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁶ Art. 26 Abs. 2 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

Dass die Kommission über die Verlängerung der Wiedereinführung beschließt, wurde im Rats-Entwurf gestrichen. Vielmehr könnte der Rat unter den gleichen Bedingungen wie im Konsultationsverfahren nach Artikel 24 eine Verlängerung empfehlen. Festgehalten wurde im Rats-Entwurf auch, dass ein Mitgliedstaat vor der Wiedereinführung nach Artikel 26 die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission davon in Kenntnis zu setzen hat. Allerdings könne die Kommission „in ordnungsgemäß gerechtfertigten Fällen der Dringlichkeit [...] sofort notwendige Empfehlungen annehmen“³⁷⁷, falls die Umstände für eine Verlängerung weniger als 10 Tage vor dem Ende des vorherigen Zeitraums bekannt werden.

Außerdem würde Artikel 26 sowohl die Maßnahmen, „die die Mitgliedstaaten im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit nach den Artikeln 23, 24, und 25 erlassen können“³⁷⁸ als auch jene nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV unberührt lassen (vgl. Ausnahmeklausel i).

Schließlich fügte der Rat dem Schengener Grenzkodex-Alt einen neuen Artikel 26a hinzu: „Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Falle außergewöhnlicher Umstände, in denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist“. Diese Kriterien entsprachen inhaltlich den ausführlichen Kriterien des Kommissionsvorschlags in Artikel 23a.³⁷⁹ Auch die Wahrung der Verhältnismäßigkeit zwischen Maßnahme und der Bedrohung, die der Rat vor seiner Empfehlung bewerten soll, entsprach Artikel 23a des Kommissionsvorschlags. Bevor die Kommission ihren Vorschlag für eine Ratsempfehlung abgibt, soll ihr außerdem die Möglichkeit zustehen, zusätzliche Informationen von den Mitgliedstaaten, FRONTEX, Europol oder anderen Unionseinrichtungen anzufordern bzw. mit deren Unterstützung Kontrollbesuche durchzuführen, um die nötigen Informationen zu gewinnen.³⁸⁰ Diese Möglichkeit sah der Kommissionsvorschlag bereits in der allgemeinen Ausnahmeklausel i) vor. Laut Rats-Entwurf sollten diese Kriterien aber nicht in den Ausnahmeklauseln i-ii),

³⁷⁷ Art. 26 Abs. 4 Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁸ Art. 26 Abs. 4a-4b Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁷⁹ Vgl. Art. 26a Abs. 1 lit a-c Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁸⁰ Vgl. Art. 26a Abs. 2 lit a-b Rats-Entwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

sondern erst unter den außergewöhnlichen Umständen der Ausnahmeklausel iii) herangezogen werden.

Die abschließenden Artikel deckten sich weitgehend mit dem Kommissionsvorschlag. Der Rats-Entwurf übernahm den Kommissionsvorschlag zu Artikel 27.³⁸¹ Die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat hätten das EP und den Rat über etwaige Gründe, welche die Anwendung von Artikel 19a und 23 bis 26a auslösen könnten, zu informieren.

Der Bericht über die Wiedereinführung gemäß Artikel 29 sollte, wie von der Kommission vorgeschlagen, spätestens vier Wochen nach Aufhebung der Kontrollen vom Mitgliedstaat vorgelegt werden (an EP, Rat und Kommission).

Die Information der Öffentlichkeit nach Artikel 30 sollte allerdings nur dem Mitgliedstaat obliegen und nicht wie von der Kommission vorgeschlagen dem Mitgliedstaat und der Kommission. Dass die Öffentlichkeit insbesondere über Anfang und Ende der Wiedereinführung informiert werden sollte, wurde vom Rat aber beibehalten.

4.3.3. EP-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex

Im Gegensatz zum überarbeiteten Rats-Entwurf, der die im Kommissionsvorschlag enthaltenen Erwägungsgründe noch nicht behandelte, ging das EP auf diese Erwägungsgründe ausführlich ein. An dieser Stelle sollen jedoch nur die aus meiner Sicht wesentlichsten Änderungsanträge besprochen werden, die dem EP bereits im Zuge der Fallbeispiele ein Anliegen waren.

In Erwägungsgrund 5 sah der Kommissionsvorschlag vor, dass ein Anstieg der Migration, der zu einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit führt, in letzter Konsequenz sogar eine Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen rechtfertigen könnte. Dieser Erwägungsgrund spiegelt sich durch die neu eingefügte Ausnahmeklausel iii) im Kommissionsvorschlag wider.³⁸² Das EP änderte diesen Erwägungsgrund umfassend und ergänzte darin stattdessen eines seiner wichtigsten Anliegen: „Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen sollte

³⁸¹ Anm.: Der Rat behielt aber wie in der geltenden Fassung vorgesehen den Titel „Unterrichtung des Europäischen Parlaments und des Rates“.

³⁸² Anm.: Vgl. Art. 26 Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex.

nicht von vornherein als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden.“³⁸³

Das EP fügte dem Kommissionsvorschlag außerdem einen neuen Erwägungsgrund 5a hinzu, in dem der Kommission der Erlass von Leitlinien für eine kohärente Anwendung des Schengener Grenzkodex vorgeschlagen wird. Grundsätzlich wird in mehreren Erwägungsgründen in dem Entwurf des EP betont, dass die Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur als letztes Mittel eingesetzt werden und dies die Ausnahme bleiben soll.³⁸⁴

Ausnahme Klausel i) Die Wiedereinführung von Kontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen

In Artikel 23 sah der EP-Entwurf vor, dass Kontrollen nur *als letztes Mittel* und nur im Fall einer *schweren und unmittelbaren* Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit wieder eingeführt werden sollen.³⁸⁵ Ferner sollte in Artikel 23 dem EP-Entwurf zufolge festgehalten werden, dass die Bewertungskriterien nach Artikel 23a im Falle der Wiedereinführung nicht bloß „zu Grunde gelegt“, sondern „angewendet“ werden.

Ähnlich wie vom Rat vorgesehen formulierte auch der EP-Entwurf, dass die neuen Bewertungskriterien nach Artikel 23a in den drei vorgesehenen Ausnahmeklauseln unterschiedlich und nicht wie von der Kommission angedacht, allgemein auf alle anwendbar wären.

Im Einleitungsverfahren änderte der EP-Entwurf ebenso, dass ein Mitgliedstaat keinen Antrag bei der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen zu stellen hat. Stattdessen folgte das EP hier der Ansicht des Rates, dass ein Mitgliedstaat lediglich eine Mitteilung über

³⁸³ Erwägungsgrund 5, Europäisches Parlament (2013) 'Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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', COM (2011) 0560 – C7-0248/2011 – 2011/0242 (COD), Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatterin Renate Weber, 14.6.2013, 30 Seiten, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0200+0+DOC+PDF+V0//DE>, [letzter Zugriff am 13.8.2014], (Hier: „EP-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex“).

³⁸⁴ Vgl. Erwägungsgrund 7a EP-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex.

³⁸⁵ Vgl. Art. 23 Abs. 1-2 Ebd., (Hervorhebung entspricht den Änderungen des Kommissionsvorschlags).

die Wiedereinführung der Kontrollen an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten abzugeben hat und die Kommission im Nachhinein eine Stellungnahme abgeben kann.

Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern

Der EP-Entwurf änderte die zweite Ausnahmeklausel zur Wiedereinführung ebenso wie vom Rat beantragt in Bezug auf den Zeitraum. Statt für fünf Tage, sollte die Wiedereinführung bei unvorhergesehenen Ereignissen für zehn Tage möglich sein.

Anders als der Rats-Entwurf strich das EP die Formulierung, dass die Kommission, nachdem ihr die Wiedereinführung bekannt gemacht wurde, die anderen Mitgliedstaaten konsultieren könnte. Grundsätzlich teilte das EP aber auch hier die Ansicht des Rates, dass der Beschluss über die Verlängerung des Zeitraums den Mitgliedstaaten obliegen würde.

Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an Außengrenzkontrollen

In der neu hinzugefügten Ausnahmeklausel iii) soll laut EP nicht die Kommission alleine über die Wiedereinführung beschließen können; allerdings soll die Wiedereinführung auch nicht auf einer Ratsempfehlung basieren. Hier formulierte das EP vielmehr einen Kompromiss, wonach die Kommission eine Empfehlung über die Wiedereinführung abgeben soll, nachdem das EP und der Rat binnen einen Monats eine Stellungnahme über die Wiedereinführung geäußert haben. Danach könnte die Kommission über die Wiedereinführung beschließen. Über die Verlängerung sollte nach dem gleichen Verfahren entschieden werden, wobei der Kommission die Entscheidung über eine Verlängerung des Zeitraums zukommen sollte.

Der EP-Entwurf sah schließlich noch Änderungen in Artikel 29 vor, der vom EP als *Rechenschaftspflicht* bezeichnet wird. Der vom betreffenden Mitgliedstaat vorzulegende Bericht soll dem EP zufolge nämlich auch dazu dienen „den Dialog zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu vertiefen sowie eine größere Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten“.³⁸⁶

³⁸⁶ Art. 29 Abs. 1 Ebd.

4.3.4. Reaktionen auf die Überarbeitung durch den Rat

Die Reaktionen der anderen Akteure – die der Kommission und jene des EPs – waren durchwegs negativ. Die Kommission sah den Rats-Entwurf im Vergleich zu ihrem Vorbringen als Rückschlag.³⁸⁷ Die Parlamentsgruppen formulierten ihre Kritik sogar schärfer. Die Tatsache, dass das EP im Schengen-Evaluierungsmechanismus von der Mitentscheidung ausgegrenzt wurde, deutete die ALDE Fraktionsgruppe als Kriegserklärung des Rates am EP.³⁸⁸ Das EP und die Kommission wünschten sich vom Rat, das Transparenz-Prinzip zu respektieren und in Entscheidungen über Schengen einbezogen zu werden.³⁸⁹

Das EP beschloss schließlich zwei ihrer aktuellen Berichte zu Schengen zu adaptieren und insofern die vom Rat vorgesehene Änderung der Rechtsgrundlage zu ignorieren.³⁹⁰ Die dänische Ratspräsidentschaft versuchte sich in diesem Stadium als Mediator. In einem Brief an das EP betonte sie die gute Absicht des Rates, die nicht politisch orientiert sei und dass der dänische Ratsvorsitz selbst nie die Intension hatte, das EP aus der Diskussion über Schengen auszugrenzen.³⁹¹ Der Konflikt zwischen dem EP und dem Rat sowie jener zwischen EP und dem dänischen Ratsvorsitz konnte dadurch aber nicht entschärft werden. In einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 12. Juni 2012 kündigte Parlamentspräsident Martin Schulz an, dass das EP zwar keine Gesetzesblockade forcieren würde, den Beschluss der EU-Innenminister aber nicht unterstützen werde:

„Wir werden eine flexiblere Handhabung des Schengen-Rechts beschließen, aber ganz sicher werden wir keine Ausweitung von Zeiten dauerhafter Grenzkontrollen und die Wiedereinführung von massenhaften Grenzkontrollen auf der Grundlage eines Innenministerentscheids beschließen.“³⁹²

Auf die Frage, ob das EP demnach keine Regeln für einen „Massenansturm“ wollen würde, verwies Schulz auf die solidarische Lastenverteilung der Mitgliedstaaten: „Das Problem, das Italien in Lampedusa hatte, wäre leicht zu regeln gewesen, wenn endlich die im Schengener Abkommen vorgesehene Lastenteilung einmal angewandt würde. Das ist seit 30 Jahren in der

³⁸⁷ Agence Europe: „EU27 cautious over Schengen Reform“, 8.6.2012, No. 10629.

³⁸⁸ Vgl. Ebd.

³⁸⁹ Agence Europe: „Parliament prepares for fray over Schengen“, 12.6.2012, No. 10631.

³⁹⁰ Vgl. Ebd.

³⁹¹ Vgl. Ebd.

³⁹² Frankfurter Allgemeine Zeitung Online (2012) 'EU-Parlamentspräsident Martin Schulz „Wir haben die Kampfansage verstanden“', <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-wir-haben-die-kampfansage-verstanden-11783203.html>, 12.6.2012, *Keine Zeitangabe*, [letzter Zugriff am 3.5.2014].

Diskussion.³⁹³ Joseph Daul, Fraktionsleiter der Europäischen Volkspartei drohte aufgrund des negativen Einflusses, der vom dänischen Ratsvorsitz ausging sogar damit, jegliche Zusammenarbeit mit diesem zu beenden: „For me, the Presidency ended on 7 June.“³⁹⁴ Auch Guy Verhofstadt, Fraktionsführer der ALDE Gruppe äußerte den Vorschlag, alle Verhandlungen zu Schengen bis zum neuen Ratsvorsitz von Zypern auszusetzen und forderte gemeinsam mit dem sozialdemokratischen Fraktionsführer Hannes Swoboda, die vom Rat gewählte (geänderte) Rechtsgrundlage vor den EuGH zu bringen.³⁹⁵

Das EP verschärfte sein Vorgehen gegen den Ratsbeschluss schließlich. Während am 13. Juni 2012 noch bloß die Erwägung geäußert wurde, vor dem EuGH Klage zu erheben³⁹⁶, erklärte das EP am 14. Juni 2012, die Zusammenarbeit mit dem Rat bei fünf Gesetzesinitiativen auszusetzen, bis eine Einigung über die Reform des Schengen-Paktes erzielt werden würde – was der EP-Präsident Martin Schulz so erklärte:

„Noch nie wurde während eines Gesetzgebungsprozess eine der beiden Legislativkammern von der anderen ausgeschlossen. Der vom Rat für Justiz und Inneres am 7. Juni gewählte Weg ist ein Schlag ins Gesicht für die parlamentarische Demokratie und für die gewählten Vertreter der europäischen Bürger inakzeptabel. Deshalb sieht sich das Präsidium gezwungen, solche drastischen Maßnahmen zu ergreifen.“³⁹⁷

Die Entscheidung des Präsidiums erfasste fünf Themenbereiche, inklusive dem Dossier zum Schengener Grenzkodex und zum Schengener Durchführungsabkommen. Unter den Fraktionsgruppen wurde diese Maßnahmen nur von den Europäischen Konservativen und Reformisten (ECR) als „childish attitude and of having compromised the safety of Europeans“ kritisiert und sogar Kommissionspräsident Barroso unterstützte das EP und bedauerte die Ratsentscheidungen zu den Schengen-Vorschlägen.³⁹⁸

In den folgenden Wochen bis zum Wechsel der Ratspräsidentschaft befragten zwei Ausschüsse des EPs (der Rechtsausschuss sowie der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten,

³⁹³ Ebd.

³⁹⁴ Agence Europe: „MEPs enraged over Schengen“, 13.6.2012, No. 10632.

³⁹⁵ Vgl. Ebd.

³⁹⁶ Vgl. Europäisches Parlament (2012a) 'Pressemitteilung – Schengen: Abgeordnete kritisieren Ratspräsidentschaft scharf, Informationsbüro in Österreich, 13.6.2012, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2012-meldungen/pr-2012-june/pr-2012-jun-7.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

³⁹⁷ Europäisches Parlament (2012b) 'Pressemitteilung – EU-Parlament stoppt Zusammenarbeit mit Rat nach Schengen-Entscheidung', Informationsbüro in Österreich, 14.6.2012, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2012-meldungen/pr-2012-june/pr-2012-jun-9.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

³⁹⁸ Vgl. Agence Europe: „Schengen – EP adopts retaliatory measures against Council“, 15.6.2012, No. 10634.

Justiz und Inneres) den dänischen Ratsvorsitz zu seiner Teilnahme am Ratsbeschluss vom 7. Juni 2012. Die Fraktionsgruppen zeigten sich vom Nichteinschreiten des Ratsvorsitzes schwer enttäuscht und bedauerten, dass die aktuelle Auseinandersetzung über Schengen und den Evaluierungsmechanismus die bis dahin relativ positive Zusammenarbeit mit der dänischen Ratspräsidentschaft untergraben würden.³⁹⁹

Erst Mitte September 2012 beschloss das EP, mit dem Rat wieder die Gespräche zu Schengen und den anderen blockierten Gesetzesinitiativen aufzunehmen. Wie eine Quelle aus dem EP der Agence Europe berichtete, hätte das EP sich vergewissern können „that the Council ‚does not vote unilaterally on its reform of the Schengen evaluation mechanism‘.“⁴⁰⁰ Das EP vertraue daher darauf, dass ihm bei den beiden Schengen Dossiers ein Stimmrecht im Sinne des Mitentscheidungsverfahrens zukommen würde.⁴⁰¹ Im Zeitpunkt des zypriotischen Ratsvorsitzes wurde die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit zwar als „positiver Schritt“⁴⁰² bewertet, beide Seiten blieben aber verhalten über die Prognose einer endgültigen Einigung. In den nächsten Monaten folgten vielmehr weitere Verhandlungen über Schengen im Trilogie-Verfahren. Bis Dezember 2012 konnte zur Schengen-Evaluierung jedoch keine Einigung gefunden werden, da die Verhandelnden noch eine passende Formulierung finden mussten, die das EP zufrieden stellen würde.⁴⁰³ Ein Monat später äußerte der EP-Berichterstatter für den Schengen-Raum, Carlos Coelho, Zweifel über einen erfolgreichen Ausgang der Gespräche mit dem Rat: „I don’t sense any willingness on the part of the Council to come closer to the European Parliament’s position.“⁴⁰⁴ Coelho erklärte weiters, das EP „suggested an alternative method with a bridging clause to link the two texts on evaluation and Schengen Borders codes but the Council did not agree.“⁴⁰⁵ Würde diese Opposition seitens des Rates weitergeführt werden, hätte dies vier Konsequenzen: „[...] we give up on the Parliament’s participation in this mechanism, we give up on a truly European mechanism, we

³⁹⁹ Vgl. Agence Europe: „MEPs disappointed by Danish presidency on Schengen“, 21.6.2012, No. 10638.

⁴⁰⁰ Agence Europe: „EP resumes talks on Schengen with Council“, 15.9.2012, No. 10689.

⁴⁰¹ Vgl. Ebd.

⁴⁰² Vgl. Ebd.

⁴⁰³ Vgl. Agence Europe: „Schengen / Asylum – No Trialogue agreement“, 21.12.2012, No. 10756.

⁴⁰⁴ Agence Europe: „European Rapporteur irritated with Council on Schengen“, 11.1.2013, No. 10761.

⁴⁰⁵ Ebd.

do not protect the free movement of Europeans, and we increase the possibilities for member states to put back border controls. And this is everything we want to avoid.”⁴⁰⁶

In den folgenden Monaten konzentrierten sich die Stellungnahmen zu Schengen auf EU-Ebene primär auf die umstrittene Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in den Schengen-Raum bzw. das mit siebenjähriger Verspätung abgeschlossene Schengen Information System II (SIS II). Es war außerdem zu beobachten, dass im Frühjahr 2013 verstärkt an der Fertigstellung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems gearbeitet wurde.

5. Die Reform-Ergebnisse⁴⁰⁷

Am 29. Mai 2013 kam es schließlich zur Einigung der drei EU-Institutionen über das künftige Schengen-Gesetzespaket, bestehend aus den Gesetzesvorschlägen zum Schengen-Evaluierungsmechanismus und zur vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Der im Trilogie-Verfahren erreichte Kompromiss wurde von den EU-Innenministern am 7. Juni 2013 diskutiert, dem EP zur Plenarabstimmung am 12. Juni 2013 vorgelegt und am 7. bzw. 22. Oktober 2013 im Ratsbeschluss angenommen. Die Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union erfolgte schließlich am 11. November 2013. Neben den Verordnungen zu den Binnengrenzen (zur Schengen-Evaluierung⁴⁰⁸ und dem Schengener-Grenzkodex⁴⁰⁹) wurde auch eine Verordnung für das neue Überwachungssystem der Außengrenzen (EUROSUR⁴¹⁰) erlassen.

Als Reform-Ergebnisse werden in den folgenden Unterkapiteln allerdings nur jene Neuregelungen näher erörtert, die in Bezug auf die Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum bzw. im Rahmen der Fallbeispiele relevant sind: die Einführung des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus und der Schengener Grenzkodex-Neu. Nachdem im letzten Kapitel die Forderungen der einzelnen Akteure bereits sehr ausführlich beschrieben wurden,

⁴⁰⁶ Ebd.

⁴⁰⁷ Anm.: Ab diesem Kapitel werden die reformierten Regelungen im Schengener als **Schengener Grenzkodex-Neu** bezeichnet. Die allgemeine Bezeichnung „**Schengener Grenzkodex**“ nimmt auf jene Rechtsgrundlagen Bezug, die im Zuge der Reform nicht geändert wurden bzw. auf den Grenzkodex im Allgemeinen Bezug nehmen.

⁴⁰⁸ Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴⁰⁹ Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴¹⁰ EUROSUR-Verordnung.

beschränkt sich dieses Kapitel darauf aufzuzeigen, wessen Interessen sich durchgesetzt haben. Aus diesem Grund werden nur jene Regelungen der Verordnungen besprochen, die im Vorfeld Interessenkonflikte darstellten bzw. im Zuge der Fallbeispiele strittig waren.

5.1. Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus

Die Evaluierungsmechanismus-Verordnung vom 7. Oktober 2013 setzt Adaptierungen um, die bereits seit 2005 für den bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus⁴¹¹ gefordert wurden – nämlich diesen durch einen Überwachungsmechanismus zu ergänzen, indem die Einbeziehung von Sachverständigen gewährleistet wird und unangekündigte Inspektionen durchgeführt werden können.⁴¹² Die Evaluierung und Überwachung soll allerdings nicht nur die Binnen- sondern auch die Außengrenzen erfassen, weshalb durch die Verordnung auch die Rolle von FRONTEX verbessert und gestärkt werden soll.⁴¹³

Da der genaue Inhalt der Verordnung in den vorigen Kapiteln nur grob erklärt wurde, sollen nun die Regelungen der Verordnung (Zweck, Zuständigkeit und wesentliche Begriffe) kurz umrissen werden, um die relevanten Aspekte zur Schengen-Reform klarer ersichtlich zu machen. Das Ergebnis der Evaluierung und Überwachung – der Evaluierungsbericht – kann zur Wiederaufnahme der Grenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex führen. Aus diesem Grund werden die Details zum Evaluierungsbericht in einem eigenen Unterkapitel erklärt.

5.1.1. Zweck, Zuständigkeit und Begriffe

Mit der Evaluierungsmechanismus-Verordnung wird ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus eingeführt, der primär die Anwendung des Schengen-Besitzstandes⁴¹⁴ in allen Mitgliedstaaten überprüft, die den Schengen-Besitzstand bereits zur Gänze oder teilweise anwenden.⁴¹⁵ Gleichzeitig überprüft der Evaluierungsmechanismus

⁴¹¹ Anm.: 1998 wurde ein Ständiger Schengener Bewertungs- und Anwendungsausschuss eingerichtet, der nun mit in Kraft treten der Evaluierungs-Verordnung aufgehoben wurde.

⁴¹² Vgl. Erwägungsgrund 4 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴¹³ Vgl. Erwägungsgrund 5 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴¹⁴ Anm.: Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Evaluierungsmechanismus-Verordnung „bedeutet ‚Schengen-Besitzstand‘ die Bestimmungen, die durch das dem EUV und dem AEUV beigefügte Protokoll Nr. 19 im Rahmen der Europäischen Union einbezogen sind, sowie die darauf aufbauenden oder sonst damit zusammenhängenden Rechtsakte.“

⁴¹⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit a Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

künftig, ob jene Mitgliedstaaten, die einen Beitritt in den Schengen-Raum anstreben, alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.⁴¹⁶ In Hinblick auf die Zuständigkeit der Evaluierung konnten sich die Akteure auf einen Kompromiss einigen: „Den Mitgliedstaaten und der Kommission obliegt es gemeinsam [...] den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus umzusetzen“⁴¹⁷, wobei die Kommission eine „allgemeine Koordinierungsfunktion“⁴¹⁸ einnimmt.

Die Kommission konnte sich also mit ihrem Vorschlag von September 2011 durchsetzen, aufgrund der bisherigen Mängel nicht länger ein zwischenstaatliches Peer-Review-System anzuwenden. Nicht umgesetzt wurde jedoch die Forderung, das EP auf Basis des Mitentscheidungsverfahrens in den Evaluierungsmechanismus einzubeziehen. Die Verordnung statuiert stattdessen, wie von den Mitgliedstaaten gefordert, Artikel 70 AEUV als Rechtsgrundlage, wonach „[d]as Europäische Parlament und die nationalen Parlamente [...] vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet [werden].“⁴¹⁹ Als Ausgleich kommt der Kommission eine wichtigere Rolle zu. Einerseits bei der Überwachung der Evaluierungsberichte und ferner auch als Garant für eine unparteiliche und objektive Zusammenarbeit:

„Nach Artikel 70 [...] AEUV sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vornehmen. Um wirksam zu sein, sollte ein ordnungsgemäßer Evaluierungsprozess auch eine angemessene Nachverfolgung und Überwachung der Evaluierungsberichte beinhalten, die von der Kommission vorgenommen werden sollte.“⁴²⁰

Vorgenommen werden können Evaluierungen⁴²¹ durch angekündigte oder unangekündigte Ortsbesichtigungen und Risikoanalysen von FRONTEX, die der Kommission und den Mitgliedstaaten bis zum 31. August eines jeden Jahres zu unterbreiten sind und dabei Aspekte der illegalen Einwanderung und erhebliche Veränderungen an den Außengrenzen

⁴¹⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit b Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴¹⁷ Ar. 3 Abs. 1 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴¹⁸ Vgl. Ar. 3 Abs. 2 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴¹⁹ Art. 70 letzter Satz AEUV.

⁴²⁰ Erwägungsgrund 8 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²¹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Evaluierungsmechanismus-Verordnung: „Die Evaluierungen können sich auf alle Aspekte des Schengen-Besitzstandes einschließlich der wirksamen und effizienten Anwendung von Begleitmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten in den Bereichen Außengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Binnengrenzen ohne Kontrollen erstrecken.“

berücksichtigen.⁴²² Auch bei der Zusammensetzung der Ortsbesichtigungsteams konnte ein Kompromiss erzielt werden. Diese „setzen sich aus von den Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen und Vertretern der Kommission zusammen.“⁴²³ Dabei ist zu beachten, dass die „Sachverständigen der Mitgliedstaaten [...] nicht an einer Evaluierungsmission teilnehmen [dürfen], die eine Ortsbesichtigung in dem Mitgliedstaat einschließt, in dem sie angestellt sind.“⁴²⁴

5.1.2. Evaluierungsberichte: Neue Basis für Binnengrenzkontrollen

Nach jeder Evaluierung wird ein Evaluierungsbericht von den Sachverständigen der Mitgliedstaaten und Vertretern der Kommission verfasst; dieser stützt sich auf die Ergebnisse der Ortsbesichtigungen bzw. Fragebögen und listet die bei der Evaluierung festgestellten Mängel auf.⁴²⁵ Der Entwurf des Evaluierungsberichts wird zunächst dem betroffenen Mitgliedstaat übermittelt und gemeinsam mit dessen Stellungnahme an die anderen Mitgliedstaaten und schlussendlich an das EP weitergeleitet. „Bei der Erstellung des Evaluierungsberichts geben die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Vertreter der Kommission [...] Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen ab, die auf die Beseitigung der während der Evaluierung festgestellten Mängel abzielen [...].“⁴²⁶ Nach der Annahme der Empfehlungen⁴²⁷ erstellt der betroffene Mitgliedstaat einen Aktionsplan für die Beseitigung der festgestellten Mängel und hat je nach Umfang der Mängel einen Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans nach drei bzw. sechs Monaten zu übermitteln.⁴²⁸ Die Kommission kann je nach Ernsthaftigkeit der ermittelten Mängel als Folgemaßnahmen auch erneute (angekündigte oder unangekündigte) Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Durchführung des Aktionsplans ansetzen.⁴²⁹ Auf Basis dieser Überwachung kann eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Kommission vorgeschlagen werden:

⁴²² Vgl. Art. 7 Abs. 1 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²³ Art. 10 Abs. 1 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁴ Art. 10 Abs. 2 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁵ Vgl. Art. 14 Abs.1-2 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁶ Art. 15 Abs. 1 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁷ Durch Rat und Übermittlung an das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten, vgl. Art. 15 Abs. 2-3 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁸ Vgl. Art. 16 Abs. 1-4 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴²⁹ Vgl. Art. 16 Abs. 5 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

„Wird bei einer Ortsbesichtigung ein ernsthafter Mangel festgestellt, der eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen darstellt, setzt die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf eigene Initiative oder auf Antrag des Europäischen Parlaments oder eines Mitgliedstaats so rasch wie möglich hiervon in Kenntnis“⁴³⁰

Auf Basis des Evaluierungsberichts und der darin festgestellten Mängel kann schließlich der Schengener Grenzkodex-Neu zur Anwendung kommen. Die Rechtsgrundlagen für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengener Grenzkodex-Neu wurden dadurch um eine dritte Ausnahmeklausel – den Evaluierungsbericht über schwerwiegende und andauernde Mängel an den Außengrenzen – erweitert.

5.2. Schengener Grenzkodex-Neu

Mit der ebenso am 6. November 2013 im Amtsblatt veröffentlichten Verordnung Nr. 1051/2013 wurde die Änderung des Schengener Grenzkodex „zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen“⁴³¹ beschlossen. Im Reform-Ergebnis finden sich Teile des Kommissions- und auch des Ratsvorschlags wieder und selbst das EP konnte eine seiner Hauptforderungen einbringen. Bevor darauf eingegangen wird, welche Interessen sich durchsetzten und welche Schlussfolgerung daraus gezogen werden kann, werden die Ergebnisse zunächst in ihren wesentlichen Punkten besprochen.

Festzuhalten ist, dass sich die wichtigste Forderung der Kommission, künftig die primäre Entscheidungsbefugnis über die Wiedereinführung und die Verlängerung der Zeiträume übertragen zu bekommen, nicht durchsetzte. Aus dem Kommissionsvorschlag aufgegriffen wurden das ausführlichere Verfahren zur Wiedereinführung, die zu beachtenden Kriterien und die neue Ausnahmeklausel in Verbindung mit der Evaluierungsmechanismus-Verordnung. Der Schengener Grenzkodex-Neu regelt somit drei Ausnahmeklauseln über vorübergehende Wiederaufnahmen der Binnengrenzkontrollen:

- Ausnahmeklausel i): Ein allgemeines Verfahren für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit für 30 Tage,

⁴³⁰ Art. 16 Abs. 7 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴³¹ Schengener Grenzkodex-Neu.

verlängerbar auf höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne der Ausnahmeklausel iii) vor, kann der Gesamtzeitraum auf zwei Jahre verlängert werden;⁴³²

- Ausnahmeklausel ii): Ein besonderes Verfahren für Fälle, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit in dem Ausmaß darstellen, das sofortiges Handeln erfordert und Mitgliedstaaten erlaubt ohne vorherige Konsultation die Grenzkontrollen für zehn Tage wieder einzuführen, verlängerbar nach dem allgemeinen Konsultationsverfahren auf höchstens zwei Monate;⁴³³
- Ausnahmeklausel iii): Ein besonderes Verfahren im Zusammenhang mit dem Evaluierungsbericht. Stellt der Bericht schwerwiegende anhaltende Mängel bei den Außengrenzkontrollen fest, wonach das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet und eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gegeben ist – so können Grenzkontrollen als letztes Mittel für sechs Monate wieder eingeführt werden, dreimal verlängerbar auf sechs Monate.⁴³⁴

Wie bereits erwähnt waren die erste und zweite Ausnahmeklausel bereits im Schengener Grenzkodex-Alt geregelt. Novelliert wurden diese nun bezüglich der Zeiträume, der Kriterien und des jeweiligen Verfahrens.⁴³⁵ Außerdem werden sie künftig, wie von der Kommission vorgeschlagen, in getrennten Artikeln geregelt. Eine gänzlich neue Regelung ist die dritte Ausnahmeklausel, die sich auf den Evaluierungsbericht stützt und auf Mängel bei den Außengrenzkontrollen Bezug nimmt. Dem Schengener Grenzkodex-Neu wurde deshalb wie vom Rat vorgeschlagen das Kapitel IVa (Maßnahmen im Falle schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen) und der Artikel 37a (Evaluierungsmechanismus) hinzugefügt. Letzterer war in keinem der Vorschläge enthalten. Die einzelnen Fälle werden nun skizziert.

5.2.1. Ausnahmeklausel i) Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen

Der Vorschlag, in Artikel 23 künftig nur mehr die Wiedereinführung von Kontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen zu regeln, wurde umgesetzt. Die neue Formulierung lautet:

„Ist im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht, so 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 [...] gestattet.“⁴³⁶

⁴³² Vgl. Art. 23 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴³³ Vgl. Art. 25 Abs. 1, 3 und 4 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴³⁴ Vgl. Art. 26 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴³⁵ *Anm.: Art. 23 bis 30 Schengener Grenzkodex-Alt erhalten durch die Reform eine neue Fassung.*

⁴³⁶ Art. 23 Abs. 1, Satz 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

Auch die Neufassung von Artikel 23 statuiert eine „*ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit*“ in einem Mitgliedstaat als Grundvoraussetzung für eine vorübergehende Wiederaufnahme von Grenzkontrollen. Neu konkretisiert und vom Kommissionsvorschlag aufgegriffen wurde der örtliche Umfang der Wiederaufnahme an „*allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen*“. Nicht durchgesetzt hat sich der Vorschlag der Kommission, bei der Bedrohung der öffentlichen Ordnung auch die Ebene der Union in den Artikel aufzunehmen.

In der Neufassung beibehalten wird das allgemeine Kriterium bezüglich Umfang und Dauer der Wiedereinführung, die weiterhin „nicht über das Maß hinausgehen [darf], das zur Bewältigung der ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.“⁴³⁷ Eigens erwähnt wird nun aber wie vom EP gefordert, dass „Kontrollen an den Binnengrenzen [...] nur *als letztes Mittel*“⁴³⁸ wiedereingeführt werden und im Einklang mit dem Verfahren und anderen Fällen stehen müssen. Dass Binnengrenzkontrollen „*nur als letztes Mittel*“ wiedereingeführt werden dürfen, bedeutet für den betroffenen Mitgliedstaat, dass alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen.

Die neuen Kriterien nach Artikel 23a⁴³⁹ wurden in den Schengener Grenzkodex aufgenommen, allerdings nicht in der ausführlichen Fassung der Kommission sondern in der des Rats-Entwurfes, wonach die Kriterien nur für Ausnahmeklausel i) und ii) anwendbar sein sollen. Die Formulierung „*nur als letztes Mittel*“ wird auch in den Kriterien genannt – hier konnte sich demnach das EP durchsetzen. Durchgesetzt hat sich, dass der betreffende Mitgliedstaat und nicht die Kommission die Bewertung und Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt.⁴⁴⁰ Wie vom Rat gefordert hat der betroffene Mitgliedstaat bei dieser Bewertung einerseits „voraussichtliche Auswirkungen jeglicher Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit“⁴⁴¹, inklusive terroristischer Zwischenfälle, zu beachten.

⁴³⁷ Art. 23 Abs. 1, Satz 2 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴³⁸ Art. 23 Abs. 2, Satz 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴³⁹ Art. 23a Schengener Grenzkodex-Neu „Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen“.

⁴⁴⁰ Wörtlich in Art. 23a: „[...] inwieweit mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist.“

⁴⁴¹ Ebd. lit a.

Andererseits aber auch, welche voraussichtlichen Auswirkungen die Grenzkontrollen auf den freien Personenverkehr haben werden.⁴⁴² Diese Interessensabwägung bzw. Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde im Schengener Grenzkodex-Alt nicht explizit geregelt. Die alte Rechtslage sah dies erst in einem späteren Schritt – im Zuge der Konsultation und Besprechung mit anderen Mitgliedstaaten und der Kommission – vor und regelte dies weniger ausführlich. In diese Interessensabwägung – Beeinträchtigung der Personenfreizügigkeit und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bzw. inneren Sicherheit – hat der betroffene Mitgliedstaat auch den neuen Erwägungsgrund 6 miteinzubeziehen:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Union ist eine Abweichung vom grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit eng auszulegen und setzt der Rückgriff auf den Begriff der öffentlichen Ordnung auf jeden Fall voraus, dass eine tatsächliche gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“⁴⁴³

Mit diesem Erklärungsgrund wird zwar festgehalten, dass vom Prinzip der Personenfreizügigkeit nur in eng auszulegenden Fällen abgewichen werden kann. Eine explizite Begriffsbestimmung über die „*öffentliche Ordnung* bzw. *innere Sicherheit*“ und das Vorliegen einer „*Bedrohung*“ ist allerdings nicht im Grenzkodex enthalten.⁴⁴⁴

Ebenfalls reformiert wurde, wie von der Kommission vorgeschlagen, der Zeitraum für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen nach Artikel 23. Verglichen mit dem Schengener Grenzkodex-Alt sticht besonders der neue Gesamtzeitraum für eine Verlängerung der Kontrollen hervor. Der Gesamtzeitraum, in dem Grenzkontrollen für Zeiträume von je 30 Tagen verlängert werden können, beträgt nämlich nicht länger 60 Tage, sondern höchstens sechs Monate.⁴⁴⁵ Die Grenzkontrollen können nun also, wie von allen Akteuren gefordert, so oft auf weitere 30 Tage verlängert werden, bis ein Gesamtzeitraum von sechs Monaten ausgeschöpft wurde. Darüber hinaus wurde auch die Ergänzung vom Rats-Entwurf aufgenommen, wonach der Gesamtzeitraum sogar auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden kann⁴⁴⁶ – nämlich im Sinne des Artikel 26 in

⁴⁴² Vgl. Ebd. lit b.

⁴⁴³ Erwägungsgrund 5 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁴⁴ Nähere Anmerkungen dazu im Kapitel „Evaluation der Reform-Ergebnisse“.

⁴⁴⁵ Vgl. Art. 23 Abs. 4, Satz 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁴⁶ Vgl. Art. 23 Abs. 4, letzter Satz Schengener Grenzkodex-Neu.

Verbindung mit dem Evaluierungsbericht und darin konstatierten Mängeln an den Außengrenzen.

Das Verfahren nach Artikel 24 über die vorhersehbare Wiedereinführung von Grenzkontrollen entspricht weitgehend den Änderungen des Rates und des EPs. Es obliegt somit nicht der Kommission, über die Wiedereinführung zu beschließen, sondern wie bisher dem betreffenden Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission bloß mitzuteilen hat.⁴⁴⁷ Vom Kommissionsvorschlag übernommen wurde der festgelegte Mindestzeitraum, in dem die Bekanntgabe zu erfolgen hat nämlich „spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung“.⁴⁴⁸ Dass die Angaben „zur gleichen Zeit“ an das EP und den Rat zu übermitteln sind, wurde vom Kommissionsvorschlag übernommen, wobei das EP hier noch ergänzen ließ, dass dies jene Zeit ist, zu der sie den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission übermittelt werden.⁴⁴⁹

In keinem der Vorschläge enthalten ist eine neu eingefügte Möglichkeit für Mitgliedstaaten „Teile dieser Informationen als Verschlussache einzustufen [...], sofern dies erforderlich ist und nationalem Recht entspricht“.⁴⁵⁰

Abgesehen von diesen neuen Bestimmungen entspricht das restliche Verfahren den Grundzügen des Schengener Grenzkodex-Alt und auch den Änderungsentwürfen von Rat und EP. Die Rolle der Kommission beschränkt sich also weiterhin darauf, im Nachhinein eine Stellungnahme abgeben zu können. Neu hinzugefügt wurde explizit, dass die Kommission im Falle von „Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung“⁴⁵¹ eine Stellungnahme abzugeben hat. Das Konsultationsverfahren sollte wie von Kommission und Rat vorgeschlagen bereits „mindestens zehn Tage vor dem geplanten Zeitpunkt der Wiedereinführung der Grenzkontrollen“⁴⁵² stattfinden.

⁴⁴⁷ Anm.: Die darin zu übermittelnden Angaben entsprechen der alten Regelung vom Schengener Grenzkodex. Vgl. Art. 24 Abs. 1 lit a – e Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁴⁸ Art. 24 Absatz 1, Satz 2 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁴⁹ Vgl. Ebd. Absatz 2.

⁴⁵⁰ Ebd. Absatz 3. Anm.: Für die Übermittlung an das EP und Kommission greifen dann die allgemeinen Regeln für die Weiterleitung und Behandlung von Verschlussachen.

⁴⁵¹ Vgl. Ebd. Absatz 4.

⁴⁵² Ebd. Absatz 6.

5.2.2. Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern

In Ausnahmeklausel ii) setzten sich die Entwürfe von EP und Rat durch. Demnach können die Grenzkontrollen, falls sofortiges Handeln aufgrund einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit gefordert ist, unverzüglich wieder eingeführt werden und das neuerdings für höchstens zehn Tage.⁴⁵³ Übernommen wurden auch die verlängerbaren Zeiträume von höchstens 20 Tagen⁴⁵⁴, die einen Gesamtzeitraum von höchstens zwei Monaten erreichen dürfen.⁴⁵⁵ Verglichen mit den anderen Ausnahmeklauseln ist dies der kürzeste Gesamtzeitraum für Grenzkontrollen. Neu vorgesehen wurde in einem eingefügten Absatz, dass die Kommission das EP unverzüglich über die erfolgten Mitteilungen zu unterrichten hat.⁴⁵⁶

5.2.3. Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an den Außengrenzkontrollen

Wie bereits ausführlich erklärt, wurde dem Schengener Grenzkodex-Neu in Artikel 26 eine gänzlich neue Grundlage für die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen hinzugefügt, die in Verbindung mit der Evaluierungsmechanismus-Verordnung steht.

Bevor aufgezeigt wird, welche Vorschläge sich durchsetzten, soll an dieser Stelle noch erwähnt werden, dass die Hauptforderung des EPs, Migration solle „nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit betrachtet werden“⁴⁵⁷, als Erwägungsgrund in den Schengener Grenzkodex-Neu aufgenommen wurde.⁴⁵⁸

Im Schengener Grenzkodex-Neu findet sich – basierend auf dem Rats-Entwurf von Juni 2012 – das Kapitel IVa „Bestimmte Maßnahmen im Falle schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen“⁴⁵⁹. Dieses Kapitel verweist auf die Evaluierungs-

⁴⁵³ Vgl. Art. 25 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁵⁴ Art. 25 Abs. 3. Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁵⁵ Vgl. Art. 25 Abs. 4. Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁵⁶ Vgl. Art. 25 Abs. 5 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁵⁷ Erwägungsgrund 5 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁵⁸ *Anm.: Inwiefern dieser Erwägungsgrund mit dem neuen Art. 26 (wonach eine Wiedereinführung bei anhaltenden Mängeln an den Außengrenzkontrollen möglich sein soll) vereinbar ist, ist meiner Ansicht nach aber zu hinterfragen und wird im Evaluationskapitel thematisiert.*

⁴⁵⁹ Titel II Kapitel IVa Schengener Grenzkodex-Neu.

mechanismus-Verordnung und ordnet in seinem einzigen Artikel 19a „Maßnahmen an Außengrenzen und Unterstützung durch die Agentur“⁴⁶⁰ an, die dann anwendbar sein sollen, wenn im „Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen festgestellt“⁴⁶¹ werden. Artikel 19a Absatz 3 sieht wie vorgeschlagen als letzte Konsequenz die Ausnahmeklausel iii) für die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen vor. Demnach kann die Kommission nach Ablauf von drei Monaten und unveränderter Situation an den Außengrenzen das neue Verfahren nach Artikel 26 Schengener Grenzkodex-Neu anwenden.⁴⁶² Dies bedeutet, dass im Fall von „außergewöhnlichen Umständen“⁴⁶³ die Wiedereinführung von Kontrollen für höchstens sechs Monate möglich ist.⁴⁶⁴ Wie in den Vorschlägen vorgesehen kann dieser Zeitraum auf weitere sechs Monate verlängert werden; dies bis zu einem Gesamtzeitraum von zwei Jahren. Die Grundstruktur der neuen Ausnahmeklausel und ihre zeitlichen Regelungen für die Wiedereinführung entsprachen somit den Vorschlägen und Entwürfen von allen Akteuren.

Wie die Wiedereinführung in diesem Fall beschlossen werden soll, wurde im Zuge der Reform am eingehendsten diskutiert. Im Endergebnis wurde folgende Regelung vorgesehen:

„Der Rat kann als letztes Mittel und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen [...] und wenn alle anderen Maßnahmen, insbesondere diejenigen gemäß Artikel 19a Absatz 1, 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.“⁴⁶⁵

Wie im Rats-Entwurf bereits formuliert, kann er die Wiedereinführung als letztes Mittel empfehlen. Stützen muss sich diese Empfehlung auf einen Vorschlag der Kommission, der von den Mitgliedstaaten angeregt werden kann.⁴⁶⁶ Neu vorgesehen ist, dass der betreffende

⁴⁶⁰ Art. 19a Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁶¹ Ebd. Art. 19a Abs.1 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁶² Endgültige Bezeichnung „Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist“.

⁴⁶³ *Anm.: Gemeint sind schwerwiegende Mängel an den Außengrenzkontrollen, die das Funktionieren des Schengen-Raums gefährden und eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen.*

⁴⁶⁴ Vgl. Art. 26 Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁶⁵ Art. 26 Abs. 1 Satz 1 Schengener Grenzkodex-Neu, (*Hervorhebung durch Autorin*).

⁴⁶⁶ Vgl. Art. 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 Schengener Grenzkodex-Neu.

Mitgliedstaat der Rats-Empfehlung nicht folgen muss; die Gründe dafür hat er unverzüglich der Kommission mitzuteilen, die dann dem EP und dem Rat einen Bericht vorlegt.⁴⁶⁷

Vom Rats-Entwurf übernommen wurden die neuen Kriterien in Artikel 26a, die bei einer Wiedereinführung nach Artikel 26 herangezogen werden sollen, um die Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung zu bewerten. Bei der Frage, wer die Bewertung vornimmt, setzte sich nicht der Kommissionsvorschlag, sondern der Rat durch – ihm selbst soll die Bewertung obliegen. Der betreffende Mitgliedstaat hat allerdings gemeinsam mit der Kommission detaillierte Informationen zur Verfügung zu stellen. Verglichen mit den anderen Fällen sind die Kriterien für die Wiedereinführung nach Artikel 26 am strengsten. Die Bewertung stützt sich nämlich nicht nur auf die allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung wie in den Ausnahmeklauseln i) und ii) ⁴⁶⁸, sondern hat zusätzlich folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- „der Verfügbarkeit technischer oder finanzieller Unterstützungsmaßnahmen, die auf nationaler und/oder Unionsebene in Anspruch genommen werden könnten [...]“⁴⁶⁹;
- „den derzeitigen und voraussichtlichen künftigen Auswirkungen schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen [...]“⁴⁷⁰, die im Zuge der Evaluierungen festgestellt wurden und deren Bedrohungsausmaß;
- „den voraussichtlichen Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf den freien Personenverkehr [...]“⁴⁷¹.

Wird ein Kommissionsvorschlag durch Mitgliedstaaten angeregt, so kann die Kommission noch zwei Maßnahmen ergreifen, bevor sie einen Vorschlag für eine Ratsempfehlung zur Wiedereinführung unter außergewöhnlichen Umständen ausspricht:

- „von den Mitgliedstaaten, der Agentur, Europol oder anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union weitere Informationen einholen“⁴⁷²;
- „mit der Unterstützung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und der Agentur, Europol oder jeder anderen einschlägigen Einrichtung der Union Inspektionen vor Ort durchführen, um Informationen zu gewinnen oder zu überprüfen, die für die Empfehlung von Bedeutung sind.“⁴⁷³

⁴⁶⁷ Vgl. Art. 26 Abs. 3 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁶⁸ „[...] inwieweit mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit [...] voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist.“ Art. 26a Abs. 1 und Art. 23a Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁶⁹ Ebd. lit a.

⁴⁷⁰ Ebd. lit b.

⁴⁷¹ Ebd. lit c.

⁴⁷² Ebd. Abs. 2 lit a.

Was die allgemeine Unterrichtung des EPs und Rates über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen in allen Fällen betrifft, so wurde Artikel 27 mit der Reform wie vorgeschlagen dadurch ergänzt, dass der betroffene Mitgliedstaat *und* die Kommission das EP und den Rat „so bald wie möglich über etwaige Gründe, die die Anwendung der Artikel 19a und 23 bis 26a auslösen könnten“⁴⁷⁴ zu unterrichten haben.

Der „Bericht über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen“⁴⁷⁵ nach Artikel 29 ist, wie von der Kommission vorgeschlagen, nun weit ausführlicher geregelt. Der betreffende Mitgliedstaat hat dem EP, dem Rat und der Kommission „innerhalb von vier Wochen nach Aufhebung der Kontrollen“⁴⁷⁶ einen Bericht über die Wiedereinführung vorzulegen. Dass in diesem Bericht nun neben den bisherigen Informationen⁴⁷⁷ auch „insbesondere die erste Bewertung und die Einhaltung der in den Artikeln 23a, 25 und 26a genannten Kriterien, [...] die Auswirkung auf den freien Personenverkehr [...], einschließlich einer Ex-post-Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung der Grenzkontrollen, dargestellt werden“⁴⁷⁸, entstammt dem EP-Änderungsentwurf. Neu hinzugefügt wurde, dass die Kommission eine Stellungnahme zu dieser Ex-post-Bewertung abgeben kann. Abschließend findet sich in Artikel 29 der Änderungsantrag des EPs, dass die Kommission dem EP und dem Rat „mindestens einmal im Jahr einen Bericht über das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen“⁴⁷⁹ vorzulegen hat.⁴⁸⁰ In Artikel 29 setzten sich somit die Änderungsvorschläge von Kommission und EP durch.

Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Artikel 30 wurde ein Kompromiss aus Kommissionsvorschlag und Ratsentwurf angenommen. Beide – der betreffende Mitgliedstaat *und* die Kommission – haben die Öffentlichkeit „in abgestimmter Weise, wenn ein Beschluss betreffend die Wiedereinführung von Kontrollen [...] gefasst wurde“ zu unterrichten;

⁴⁷³ Ebd. Abs. 2 lit b.

⁴⁷⁴ Art. 27 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁷⁵ Anm.: Der von dem EP vorgeschlagene Titel „Rechenschaftspflicht“ für Artikel 29 setzte sich nicht durch.

⁴⁷⁶ Art. 29 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁷⁷ Anm.: U.a. die Durchführung der Kontrollen und die Wirksamkeit der Wiedereinführung der Kontrollen.

⁴⁷⁸ Art. 29 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁷⁹ Ebd.

⁴⁸⁰ Anm.: Nicht angenommen wurde der EP-Änderungsantrag, wonach auch Vertreter des betreffenden Mitgliedstaates zu der Vorstellung des Berichts der Kommission eingeladen werden sollen. Vgl. EP-Änderungsantrag zu Art. 29 Abs. 1b.

„insbesondere über Anfang und Ende [...] es sei denn, übergeordnete Sicherheitsgründe stehen dem entgegen.“⁴⁸¹

Der von der Kommission neu vorgeschlagene Artikel 33a über das Ausschussverfahren wurde dem Schengener Grenzkodex-Neu im Sinne des Rats-Entwurfs hinzugefügt.

Abschließend wurde ein neuer Artikel 37a eingefügt, der einen inhaltlichen Verweis zur Evaluierungsmechanismus-Verordnung herstellt. Da darin auch festgehalten ist, dass das EP sofort und umfassend über jeden Vorschlag unterrichtet werden muss, durch den die Evaluierungsmechanismus-Verordnung geändert wird⁴⁸², würde dies auch Änderungen im Schengener Grenzkodex betreffen. Diese können daher nicht ohne der Zustimmung des EPs im Sinne des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden.⁴⁸³

Die novellierten Ausnahmeklauseln werden in den folgenden drei Abbildungen nochmals graphisch zusammengefasst.

⁴⁸¹ Art. 30 Schengener Grenzkodex-Neu, (*Hervorhebung durch Autorin*).

⁴⁸² Vgl. Art. 37a Abs.5 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁸³ Vgl. Peers, Steve (2013) 'The Future of the Schengen-System'. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). *Paper is part of the SIEPS' research project 'Internal and External Dimensions of a Common Asylum and Migration Policy'*, No. 6, November 2013, http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps_2013_6vers2_0.pdf, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.43.

**Abbildung 2: Allgemeine Ausnahmeklausel nach Artikel 23 – 24 Schengener Grenzkodex-Neu
(Quelle: Eigene)**

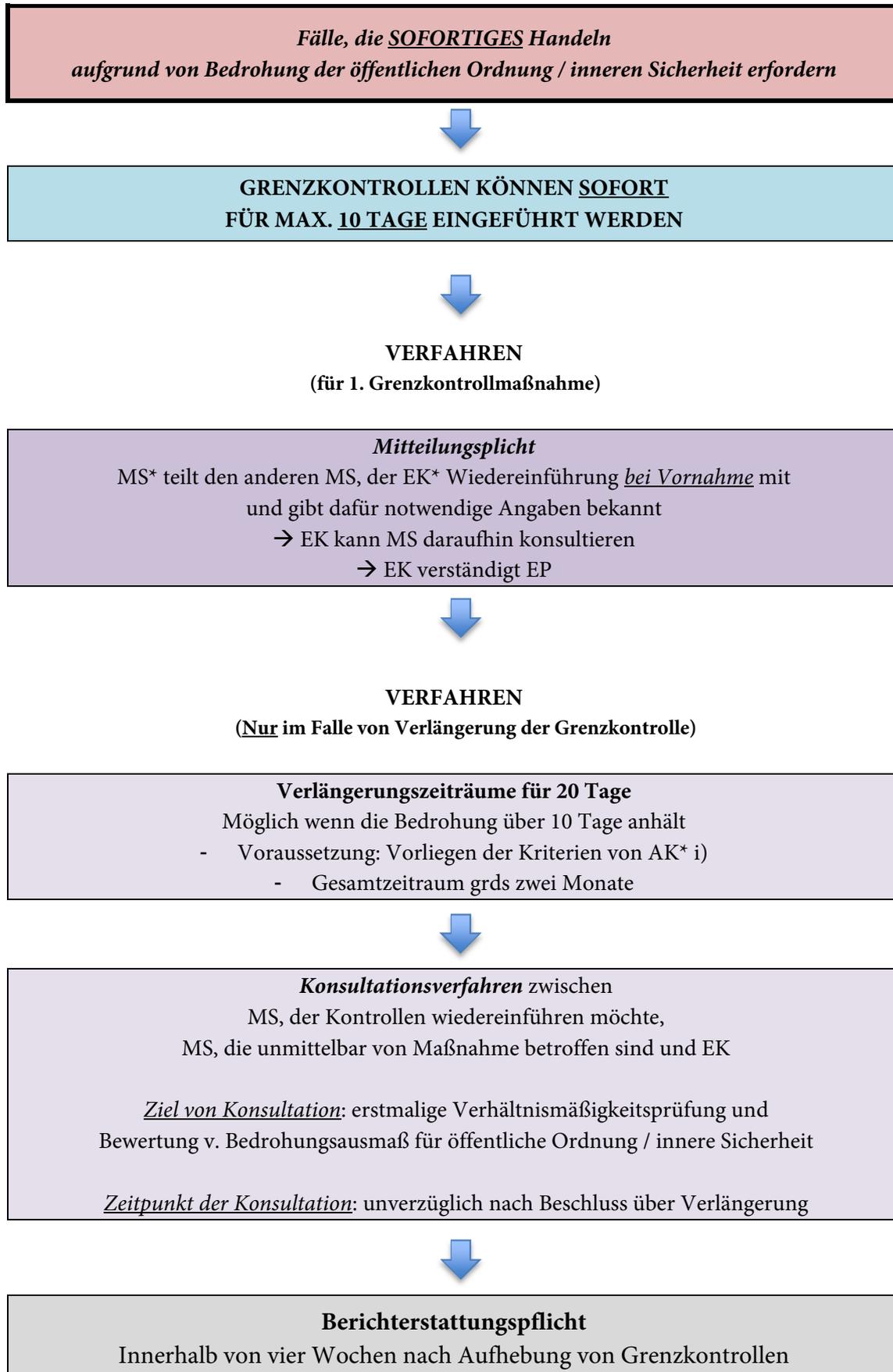


*MS = Mitgliedstaat

*EK = Europäische Kommission

*AK = Ausnahmeklausel

Abbildung 3: Ausnahmeklausel ii) nach Artikel 25 Schengener Grenzkodex-Neu
(Quelle: Eigene)



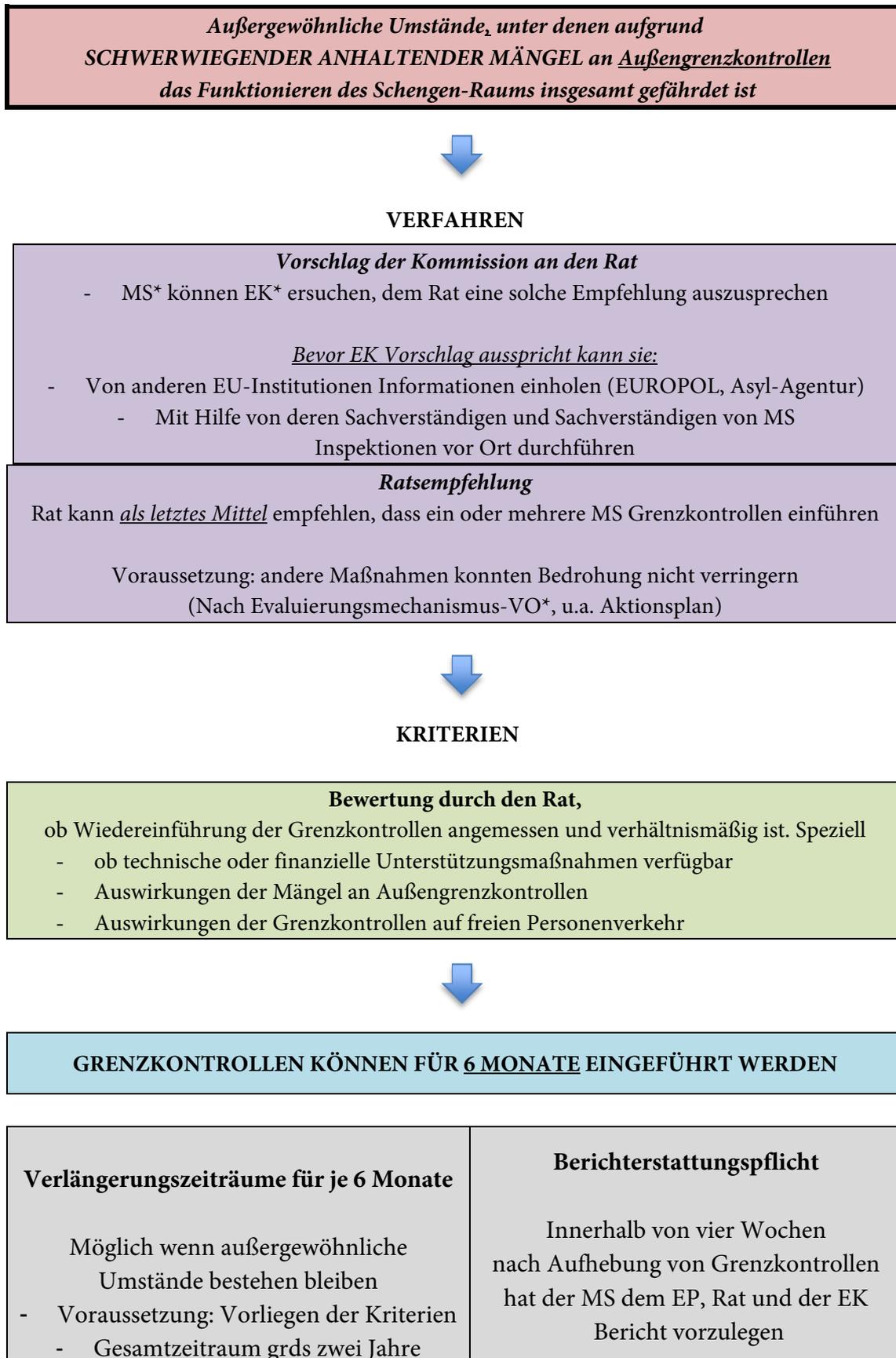
hat der MS dem EP, Rat und der EK Bericht vorzulegen

*MS = Mitgliedstaat

*EK = Europäische Kommission

*AK = Ausnahmeklausel

Abbildung 4: Ausnahmeklausel iii) nach Artikel 26 - 27 Schengener Grenzkodex-Neu
(Quelle: Eigene)





*MS = Mitgliedstaat

*EK = Europäische Kommission; *VO = Verordnung

5.3. Anwendung der Reform-Ergebnisse auf die Fallbeispiele

Nachdem alle neuen Inhalte des Schengener Grenzkodex ausführlich besprochen wurden, wird nun überprüft, ob die neuen Regelungen auch die notwendigen Maßnahmen formulieren, um die Fallbeispielsituationen abzuwickeln.

Um festzustellen, ob eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Einklang mit Unionsrecht (dem Schengener Grenzkodex und der Europäischen Grundrechtecharta) steht, sind grundsätzlich vier Aspekte zu berücksichtigen: i) liegt eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit vor; ii) entspricht die Maßnahme dem Verhältnismäßigkeitsprinzip; iii) wurden die Verfahrensschritte eingehalten; iv) wurden die Grundrechte beachtet.⁴⁸⁴

5.3.1. Anwendung der Reform-Ergebnisse auf Fallbeispiel Arabischer Frühling

Bevor die neuen Inhalte des Schengener Grenzkodex auf das Fallbeispiel Arabischer Frühling angewendet werden, ist festzuhalten, dass die Kommission die Kontrollen der französischen Polizei an der Grenze zu Italien nicht als *systematisch* einstufte (siehe oben). Folgt man dieser Ansicht, so würde der Teil III des Schengener Grenzkodex-Neu über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen überhaupt nicht zur Anwendung kommen. In Wissenschaft und Lehre gab es dennoch Stimmen, welche die Maßnahmen als eine systematische Wiedereinführung der Kontrollen zu Italien einstufen, „whose main objective is border control at the French-Italian border of Tunisian immigrants holding the Italian temporary-residence permit.“⁴⁸⁵ Ohne auf diese rechtliche Bewertung näher einzugehen⁴⁸⁶, werden die Reform-Ergebnisse nun unter der hypothetischen Annahme angewandt, dass die französische Maßnahme eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen darstelle.

⁴⁸⁴ Vgl. Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) 'A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair'. Centre for European Policy Studies (CEPS): *CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper*: no volume number, 29. April 2011, S.1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.13.

⁴⁸⁵ Ebd. S.12.

⁴⁸⁶ Anm.: Korrekterweise würde eine solche auch die Vergabe der Aufenthaltsgenehmigungen umfassen müssen, was den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Für Details dazu vgl. ebenfalls Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) 'A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair'. Centre for European Policy Studies (CEPS): *CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper*: no volume number, 29. April 2011, 1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014].

Im Fall des Arabischen Frühlings stellt sich die Frage, ob die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit in Frankreich durch die italienische Visa-Vergabe an tunesische Flüchtlinge tatsächlich so sehr bedroht wurde, dass Frankreich eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen auf Artikel 23 oder 25 Schengener Grenzkodex-Neu stützen hätte können. Bei Heranziehung der neuen Erwägungsgründe 5 und 6 Schengener Grenzkodex-Neu ist dies meiner Ansicht nach auszuschließen. Zum einen legt Erwägungsgrund 6 im Sinne der ständigen EuGH Rechtsprechung fest, dass der Rückgriff auf den Begriff *öffentliche Ordnung* auf jeden Fall voraussetzt, dass eine „tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“⁴⁸⁷ Es ist nicht davon auszugehen, dass eine prognostizierte Zahl von in etwa 400 Flüchtlingen dieses Ausmaß erreicht. Zum anderen wird in Erwägungsgrund 5 klar statuiert, dass „Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen [...] nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden [sollte].“⁴⁸⁸ Diese durch die Reform klar formulierten Ergänzungen würden es meines Erachtens nicht ermöglichen, eine Wiedereinführung auf Artikel 23 oder 25 zu stützen. Somit wäre bereits der erste Aspekt zu verneinen. Auch die weiteren einzuhaltenden Schritte (Wahrung der Verhältnismäßigkeit und Einhaltung des Verfahrens) wurden durch die Reform im Schengener Grenzkodex nun so streng geregelt, dass eine *geplante* Wiedereinführung der französischen Kontrollen bei Bewertung der Aspekte i) und ii) im Zuge des ausführlichen Konsultationsverfahrens⁴⁸⁹ unterbunden worden wäre. Hätte Frankreich die Kontrollen *sofort* wieder eingeführt⁴⁹⁰, käme der Kommission nicht nur wie bislang das Recht, sondern nun auch die Pflicht zu, nach Erhalt der Mitteilung eine Stellungnahme abzugeben, falls sie Bedenken bezüglich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit hat.

Ob Frankreich seine Wiedereinführung auf Artikel 26 Schengener Grenzkodex-Neu stützen hätte können, ist fraglich. Dies wäre dann möglich, wenn im Zuge eines Evaluierungsberichts über die Kontrollen an der italienischen Außengrenze, schwerwiegende Mängel festgestellt

⁴⁸⁷ Erwägungsgrund 6 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁸⁸ Erwägungsgrund 5 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁸⁹ Im Sinne des Art. 24 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁹⁰ Im Sinne des Art. 25 Schengener Grenzkodex-Neu.

worden wären, die Italien nach der Evaluierungsmechanismus-Verordnung⁴⁹¹ dazu verpflichtet hätten, innerhalb von drei Monaten einen Bericht über die Umsetzung des aufgetragenen Aktionsplans vorzulegen.⁴⁹² Würde die Kommission nach Ablauf der drei Monate feststellen, dass die Situation unverändert ist, hätte sie die Anwendung der neuen Ausnahmebestimmung initiieren können.⁴⁹³ Demnach hätte die Kommission dem Rat die Wiedereinführung der Kontrollen an der französischen Grenze oder auch in anderen von der Bedrohung betroffenen Mitgliedstaaten vorschlagen müssen. Erst auf Basis dieses Kommissionsvorschlags, der von Frankreich oder anderen betroffenen Mitgliedstaaten maximal angeregt hätte werden können, hätte eine Ratsempfehlung die Wiedereinführung der Grenzkontrolle einleiten können. Der Rat wäre allerdings verpflichtet gewesen vor Ausspruch der Empfehlung ausführlich zu bewerten, ob alle Kriterien erfüllt sind.⁴⁹⁴

Da Frankreich die Kontrolle und Anhaltung von einer geringfügigen Anzahl an tunesischen Flüchtlingen *unmittelbar* nach der Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen durch Italien vornahm, wäre es meiner Ansicht nach nicht zur Anwendung von Artikel 26 Schengener Grenzkodex-Neu gekommen. Die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen und deren Auswirkungen stellen nämlich für sich genommen und besonders in Anbetracht dieses kurzen Zeitraums keine außergewöhnlichen Umstände dar, die eine Wiedereinführung auf dieser Basis rechtfertigen würden. Gleichzeitig bleibt aber meiner Ansicht nach fraglich, wie der Begriff „*anhaltende schwerwiegende Mängel an Außengrenzkontrollen*“ konkret auszulegen ist und wie sich damit der neue Erwägungsgrund 5 vereinbaren lässt. Auf diese Überlegungen wird in der Evaluation der Reform-Ergebnisse abschließend eingegangen.

5.3.2. Anwendung der Reform-Ergebnisse auf Fallbeispiel Dänemark

Der Fall von Dänemark wäre in Anbetracht des vorgesehenen Zeitraums für die Wiedereinführung seiner Binnengrenzkontrollen – nämlich eine permanente Wiedereinführung – nicht auf Basis des Schengener Grenzkodex-Neu begründbar. Keine der Ausnahmeklauseln im Schengener Grenzkodex-Neu sieht eine derartige Maßnahme bzw. Gesamtzeitraum vor.

⁴⁹¹ Gem. Art. 16 Abs. 4 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴⁹² Vgl. Art. 16 Abs. 4 Evaluierungsmechanismus-Verordnung.

⁴⁹³ Gestützt auf den neuen Art. 19a Abs. 3 iVm Art. 26 Schengener Grenzkodex-Neu.

⁴⁹⁴ Im Sinne des Art. 26a Abs. 1 Schengener Grenzkodex-Neu.

Auch die noch am entferntesten denkbare Rechtsgrundlage, Artikel 26 Schengener Grenzkodex-Neu⁴⁹⁵, wäre für Dänemark als nördliches Schengen-Mitglied kaum anwendbar. Auch wenn Dänemark einen Vorschlag für derartige Grenzkontrollen als Mitgliedstaat anregen kann, so wäre in der vom Rat vorzunehmenden Bewertung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu verneinen, dass Grenzkontrollen durch nördliche Länder wie Dänemark eine verhältnismäßige Maßnahme sind, um anhaltenden Mängeln an italienischen Außengrenzkontrollen zu begegnen.

Es wäre somit vielmehr davon auszugehen, dass Dänemark – ähnlich wie im tatsächlichen Fallszenario – einem Prüfungsverfahren der Kommission unterzogen worden wäre. Die Argumentationslinie der Kommission würde höchst wahrscheinlich auch nach der Reform jener von 2011 entsprechen, da die dänischen Maßnahmen weiterhin keine Rechtsgrundlage im Schengener Grenzkodex-Neu finden. Im Gegenteil wäre die Position der Kommission und Opponenten der dänischen Grenzkontrollen mit der Schengen-Reform sogar durch den neuen Erwägungsgrund 5 im Schengener Grenzkodex-Neu gestärkt worden.

6. Evaluation der Reform-Ergebnisse

Nachdem in den vergangenen Kapiteln alle wesentlichen Eckpunkte von Schengen bis hin zu den im Oktober 2013 erreichten Reform-Ergebnissen erörtert wurden, werden die Ergebnisse nun beurteilt. Dieser Evaluation werden zwei Überlegungen zu Grunde gelegt:

- 1) Wessen Forderungen finden sich in den Ergebnissen wieder und wurde tatsächlich so viel erreicht, wie angestrebt?*
- 2) Welche politischen Problemfelder erwiesen sich im Zuge der Reform als besonders kritisch und offenbarten Regelungslücken in anderen Bereichen?*

⁴⁹⁵Anm.: Wieder in Verbindung mit einem Evaluierungsbericht über konstatierte schwerwiegende und anhaltende Mängel bei Außengrenzkontrollen.

6.1. Durchgesetzte Forderungen – ein neues Schengen?

Mit den Novellierungen im Schengener Grenzkodex-Neu und der Etablierung des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus wurden wichtige Klarstellungen für die Handhabung von künftigen Grenz- und Sicherheitsproblemen festgelegt. Einerseits wurde das Verfahren konkretisiert: die von Mitgliedstaaten einzuhaltenden Schritte sind umfassender geregelt und der Kommission und dem EP wird auch mehr Einsicht über vorgenommene Wiedereinführungen gegeben. Auch die Abgrenzung zu Fällen der Migration in den Erwägungsgründen und dass Wiedereinführungen nur mehr als letztes Mittel vorgenommen werden sollen, haben Schengen rund um die Ausnahmeklausel einen europäischeren Ansatz verliehen. Im Reform-Endergebnis einen bedeutenden Integrationsschritt zu sehen⁴⁹⁶, ist meines Erachtens aber dennoch verfehlt. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Reform-Ergebnisse, verglichen mit den früheren Regelungen zu Schengen und der ursprünglichen Ausnahmeklausel im Schengener Durchführungsübereinkommen, wesentliche Änderungen durchsetzten. Bei Betrachtung des neuen Schengener Grenzkodex – den erweiterten Möglichkeiten Grenzkontrollen wiederaufzunehmen und den Mitsprachebefugnissen der Akteure – stehen nämlich einerseits die erwähnten „europäischen“ Ergänzungen hervor, andererseits aber auch die Einschränkung der Personenfreizügigkeit durch die Ausweitung der Ausnahmeklausel und die Beibehaltung der nationalen Entscheidungsbefugnis über deren Anwendung. In Hinblick auf künftige Wiedereinführungen drängt sich also die Frage auf, welche Bedeutung diesen neuen Elementen dabei zukommen wird.

Wie bereits erwähnt, gelang es gerade dem EP in den Erwägungsgründen seine Interessen als Leitlinien für die künftigen Wiedereinführungen festzulegen: Wiedereinführungen nur *als letztes Mittel*, grundsätzlich nicht wegen Migration und die enge Auslegung über die Abweichung von Personenfreizügigkeit nach der Rechtsprechung des EuGH. Zusammen mit den durch Artikel 23a und 26a Schengener Grenzkodex-Neu ergänzten Kriterien, lässt dies den Schluss zu, dass sich die Forderung von EP und Kommission, Wiedereinführungen

⁴⁹⁶ Vgl. Pascouau, Yves (2013) 'The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach', European Policy Center (EPC): *EPC Discussion Paper*: no volume number, 12.12.2013, 16 Seiten, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf, [letzter Zugriff am 12.10.2014], S.1.

strenger zu regeln und mehr Transparenz sicherzustellen, durchzusetzen. Die Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit wird in künftigen Verfahren genauer bewertet werden können. Dieser ausführlichere Bewertungsprozess zeigt tatsächlich eine „communitisation“ des Verfahrens.⁴⁹⁷ Durch damit verbundene striktere Mitteilungspflichten für Mitgliedstaaten und erweiterte Stellungnahme-Möglichkeiten für die Kommission wurde das „checks and balances system“ auch stärker verankert. Kritisch zu betrachten ist meiner Ansicht nach aber, dass die a priori Bewertung nicht von der Kommission vorgenommen wird, sondern dass ihr und dem EP erst nachdem die Wiedereinführung beschlossen bzw. vorgenommen wurde, eine Kontrollfunktion zukommt.

Ferner ist die Bedrohung der öffentlichen Ordnung als Begriff weiterhin nicht klar definiert. Der in den Erwägungsgründen enthaltene Verweis zur Rechtsprechung des EuGH ist zwar ein Fortschritt, lässt aber dennoch zu viel Auslegungsspielraum für Mitgliedstaaten zum Schutze der inneren Sicherheit. Dass sich hier die Vorstellungen der Mitgliedstaaten durchsetzen, zeigt auch die Streichung des Kommissionsvorschlags, bei Wiedereinführungen zu prüfen, ob Bedrohungen auch auf Ebene der Union vorliegen. Ich teile daher nicht die Auffassung von Yves Pascouau, dass aus den Reform-Ergebnissen ein Schritt zu einer „European Public Policy“ abzuleiten ist.⁴⁹⁸ Eine *European Public Policy* würde voraussetzen, dass die Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit, wie von der Kommission gefordert, mit Bezug auf die Unionsebene bewertet wird. Bei Wiedereinführungen wird es aber auch nach der Schengen-Reform nur darauf ankommen, ob die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit des betroffenen Mitgliedstaats bedroht ist, und nicht, ob eine gesamteuropäische Bedrohung oder Gefährdung der inneren Unionssicherheit vorliegt. Die Frage ist, ob ein Schritt in die Richtung einer solchen *European Public Policy* im Zuge der Reform überhaupt denkbar gewesen wäre. Die Verankerung in Artikel 72 AEUV, wonach die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, berechtigte Mitgliedstaaten im Zuge der Reform dazu, einen stärkeren Unionsbezug in dieser Materie abzulehnen. Die Tatsache, dass der Kommission keinerlei

⁴⁹⁷ Vgl. Ebd. S.4.

⁴⁹⁸ Vgl. Ebd. S.6.

Entscheidungsbefugnis über die Feststellung der Bedrohung eingeräumt wurde, ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass Sicherheit weiterhin als nationales Kernelement betrachtet wird. Zu erwarten, dass diese Grundeinstellung durch eine Reform von Schengen hinterfragt wird, war möglicherweise fern von realpolitischen Gegebenheiten. Dennoch hätte die Reform die Mitsprache von Kommission und EP durch andere Instrumente ausbauen können – wie durch ein Vetorecht im Falle einer unilateral beschlossenen Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Mitgliedstaaten. Interessant ist, dass dies gleich zu Beginn der Reform von der sozialdemokratischen Fraktionsgruppe gefordert wurde, im Laufe der späteren Verhandlungen jedoch fallen gelassen wurde.

Schließlich stellt sich die Frage, wessen Interessen sich mit der Einführung der neuen Ausnahmeklausel – Artikel 26 zur Wiedereinführung unter außergewöhnlichen Umständen – durchsetzen. Grundsätzlich entstammt diese Ergänzung dem Vorschlag der Kommission, die bereits in ihrer Mitteilung im Mai 2011 darauf hinwies, dass Regelungen beim Versagen der Außengrenzkontrollen nötig wären. Auch wenn ihr nun ein Vorschlagsrecht für eine Ratsempfehlung zukommt, entspricht die Rolle der Kommission auch hier nicht der Entscheidungsbefugnis, die sie sich selbst in ihrem Vorschlag eingeräumt hätte. Weiterhin unklar bleibt ferner, ob die Mitgliedstaaten die Wiedereinführung nach Artikel 26 auch ohne vorherige Ratsempfehlung wiederaufnehmen können.⁴⁹⁹ Wie Peers außerdem richtig ausführt, darf nicht vergessen werden, dass

„[...] the Commission now has powers to issue recommendations beforehand to a Member State to ‚fix‘ the deficiencies in question, and it might be argued that even if a Member State does have the unilateral power to reintroduce border controls on this ground, it would be infringing the ‚last resort‘ requirement if it does not give the Member State whose border controls are deficient an effective opportunity to try and solve the problems“.⁵⁰⁰

Aufgrund von Studien, die in der neuen Ausnahmeklausel eine Verletzung des Solidaritätsprinzips, des Prinzips der fairen Aufteilung der Verantwortung und gegenseitigen Zusammenarbeit im Sinne des Artikel 80 AEUV sehen, interpretiert Peers die neuen

⁴⁹⁹ Vgl., Peers, Steve (2013) 'The Future of the Schengen-System'. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Paper is part of the SIEPS' research project 'Internal and External Dimensions of a Common Asylum and Migration Policy', No. 6, November 2013, http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps_2013_6vers2_0.pdf, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.44.

⁵⁰⁰ Ebd. zitiert Verweis „See by analogy the Court of Justice's interpretation of a ‚last resort‘ requirement as regards the authorisation of enhanced cooperation in Joined Cases C-274/11 and C-295/11 Spain and Italy v. Council, judgement of 16 April 2013.“

Regelungen so: „Member States can *only* reimpose border controls on the ‚serious deficiencies‘ ground following a Council recommendation (which must follow a Commission recommendation).“⁵⁰¹ Wie bereits erwähnt, spiegelt sich auch in Artikel 26a – den Kriterien zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Wiedereinführung aufgrund der außergewöhnlichen Umstände – die Handschrift der Kommission bzw. des EPs wider. Der vom EP beantragte Begriff einer „Rechenschaftspflicht“ für Mitgliedstaaten setzte sich war nicht durch. Allerdings besteht tatsächlich die Möglichkeit, dass das strenge Verfahren für die neue Ausnahmeklausel, in der eine Rechenschaft der Mitgliedstaaten durchaus gefordert wird, eine abschreckende Wirkung auf diese hat⁵⁰² und Artikel 26 nicht häufig zur Anwendung kommen wird. Andere Stimmen prognostizieren, dass Artikel 26 aufgrund seines aufwendigen Verfahrens nie zur Anwendung kommen wird: „The new procedure is similar to a nuclear weapon; the important thing is not to use it, but rather to possess it.“⁵⁰³ Obwohl meines Erachtens auch hier korrekterweise hinterfragt werden muss, welchen Zweck eine derartige „Waffe“ verfolgen soll. Einen Mitgliedstaat dadurch für seine mangelhafte Außengrenzkontrollen zu sanktionieren, würde wie erwähnt gegen das Solidaritätsprinzip verstoßen. Außerdem wurde wie erwähnt in den Stellungnahmen zu den Reform-Ergebnissen festgehalten, dass sich Frankreichs Forderung, *Massen-Immigration* in die Ausnahmeklauseln aufzunehmen, nicht durchsetzte. Der tatsächliche Sinn und die Vereinbarkeit der neuen Ausnahmeklausel mit jenem Erwägungsgrund, demzufolge Migration keine Wiedereinführungen rechtfertigen soll, bleibt meiner Ansicht nach daher fraglich.

Das folgende Schaubild zum Schengener Grenzkodex-Alt und -Neu veranschaulicht die soeben besprochenen wichtigsten Reformpunkte und fasst die sich darin durchgesetzten Interessen zusammen.

⁵⁰¹ Ebd. S.45.

⁵⁰² Vgl. Ebd.

⁵⁰³ Pascouau, Yves (2013) 'The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach', European Policy Center (EPC): *EPC Discussion Paper*: no volume number, 12.12.2013, 16 Seiten, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf, [letzter Zugriff am 12.10.2014], S.7.

Abbildung 5: Gegenüberstellung der Regelungen Schengener Grenzkodex -Alt und -Neu und den mit der Reform durchgesetzten Interessen (Quelle: Eigene)

Regelungen	Schengener Grenzkodex-Alt	Schengener Grenzkodex-Neu	Durchgesetzte Interessen
„ <u>Ausnahmeklausel</u> “ = Bestimmung über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen	Zwei Ausnahmeklauseln, die in einem Artikel geregelt waren	Drei Ausnahmeklauseln, die in einzelnen Artikeln geregelt sind → Ausweitung der Ausnahmeklausel	Ausweitung von allen Akteuren gefordert
<u>Ausnahmeklausel i):</u> Allgemeine Bedrohung der öffentlichen Ordnung	Zeitraum 30 Tage, verlängerbar auf max. 60 Tage	Zeitraum 30 Tage, verlängerbar auf je 30 Tage bis max. sechs Monate	Entspricht Entwürfen von allen Akteuren
<u>Ausnahmeklausel ii):</u> Fälle, die sofortiges Handeln erfordern	Zeitraum 30 Tage, verlängerbar auf max. 60 Tage	Zeitraum zehn Tage, verlängerbar auf je 20 Tage bis max. zwei Monate	EP und Rat
<u>Ausnahmeklausel iii):</u> Schwerwiegende Mängel an Außengrenzkontrollen	<i>Nicht enthalten</i>	Zeitraum sechs Monate, verlängerbar auf je sechs Monate bis max. zwei Jahre	Entspricht Entwürfen von allen Akteuren
<u>Entscheidung</u> über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen	Mitgliedstaaten	In AK* i) u. ii): MS* (nur Mitteilungspflicht ggü EP und Kommission) In AK iii): Vorschlag der EK*, dann Ratsempfehlung	Rat und EP (Kommission erhält nur erweitertes Stimmrecht)

<p><u>Verfahren</u> zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen</p>	<p>Allgemeines Konsultationsverfahren :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kriterien und Verhältnismäßigkeit nur allgemein - Keine explizite Regelung in Artikeln - Mitteilung hatte „so schnell wie möglich“ 	<p>Konkretisiertes Konsultationsverfahren :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eigene Kriterien inkl. Verhältnismäßigkeit - Mitteilungspflicht über Kontrollen binnen vier Wochen an EK - Berichterstattungspflicht ggn. EP und Rat ex-post <p>→ Verschärfung der Ausnahmeklausel</p>	<p>Kommission und EP</p> <p>(Nicht durchgesetzt hat sich eine Rechenschaftspflicht wie von EP gefordert)</p>
<p>Prüfung der Verhältnismäßigkeit</p>	<p>Allgemeine Bewertung oblag MS ex-post</p>	<p>Explizite Prüfung obliegt MS im vorhinein</p>	<p>Rat</p>
<p>Bewertung des Vorliegens einer „Bedrohung der öffentlichen Ordnung u. inneren Sicherheit“</p>	<p>Bewertung oblag MS</p> <p>Migration als Grund war möglich (vgl. Fallbeispiel)</p>	<p>MS an Leitlinien in Erwägungsgründen gebunden</p> <ul style="list-style-type: none"> - Migration kein Grund - Nur als „letztes Mittel“ - Definition „öffentliche Ordnung“ laut EuGH 	<p>EP</p> <p>(allerdings nicht wie gefordert in Artikeln; Widerspruch zur neuen AK iii)</p>

*AK = Ausnahmeklausel

*MS = Mitgliedstaat

*EK = Europäische Kommission

Ein Aspekt, der im Schengener Grenzkodex-Neu weiterhin nicht ausdrücklich geregelt wurde, sind unionsrechtliche Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Verfahrensschritte. Selbst die Stellungnahmen, die das EP bzw. die Kommission über die Wiedereinführung abgeben können, sind für Mitgliedstaaten nicht bindend.⁵⁰⁴ Die einzige Möglichkeit über einen Verstoß gegen den Schengener Grenzkodex festzustellen wäre beim EuGH. Eine gerichtliche Kontrolle in der Form könnte durch ein Vertragsverletzungsverfahren angeregt werden, eingeleitet von der Kommission gegen den Mitgliedstaat oder, wie bereits geschehen, durch ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet von nationalen Gerichten wegen Auslegungsfragen darüber, was als systematische Kontrolle und was als zulässige Stichprobenkontrolle bewertet wird.⁵⁰⁵ Meiner Ansicht nach werden gerichtliche Kontrollen und Konsequenzen aber auch hier weiterhin in Konflikt mit Artikel 72 AEUV stehen, da sich Mitgliedstaaten bei Bewertung einer Bedrohung auf ihre eigene Zuständigkeit und den ihnen immer noch primär eingeräumten Ermessensspielraum berufen werden. Die eingeschränkte Rolle des EuGH in diesem Bereich ist meines Erachtens daher sehr bedauerlich.

6.2. Politische Problemfragen inklusive Asyl und Grundrechten

Die Entwicklung von Schengen und Abschaffung der Grenzkontrollen definierte die nationalen Grenzen neu. Was vor dem Schengen-Abkommen noch an den nationalen Grenzen durch Staaten selbst „verteidigt“ und kontrolliert wurde, fällt nun in die Verantwortung der an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten. Kurz gesagt, „müssen die mit der Grenzkontrolle verfolgten nationalen Interessen an den Außengrenzen der Gemeinschaft wahrgenommen werden.“⁵⁰⁶ Eine logische Konsequenz daraus ist, dass „Konzepte der nationalen Sicherheit nicht mehr nur auf die Beeinträchtigung der Interessen des betreffenden Mitgliedstaates abstellen dürfen, sondern die Interessen anderer Mitgliedstaaten mit einbeziehen müssen.“⁵⁰⁷ Seit in Kraft treten des Schengen-Abkommens

⁵⁰⁴ Vgl., Peers, Steve (2013) 'The Future of the Schengen-System'. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Paper is part of the SIEPS' research project 'Internal and External Dimensions of a Common Asylum and Migration Policy', No. 6, November 2013, http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps_2013_6vers2_0.pdf, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.46.

⁵⁰⁵ Vgl. Ebd.

⁵⁰⁶ Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375, S.364.

⁵⁰⁷ Ebd.

und ihrer späteren rechtlichen Weiterentwicklung hätte demnach sichergestellt werden müssen, dass bei einer Wiedereinführung von Kontrollen primär bewertet werden muss, ob die Sicherheit *dieser* Außengrenzen bedroht ist. Wie von den Opponenten von Schengen vor der endgültigen Einigung über das Abkommen gefordert, mussten außerdem Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen mit der Abschaffung von Schengen einhergehen. Genau diese „Begleitmaßnahmen“ zur Abschaffung der Binnengrenzen – nämlich ein europäisches Außengrenzkontrollsystem im Sinne einer solidarischen Aufteilung und Verantwortung – wurde aber vernachlässigt. Während Schengen unionsrechtlich eingebunden und weiterentwickelt wurde, blieben die äußeren Mitgliedstaaten mit der Kontrolle der Außengrenzen und Handhabung von Asyl und illegaler Migration auf sich selbst gestellt. Was Schengen gewährleisten sollte (freien Personenverkehr bei Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit), wurde an den Außengrenzen nicht ausreichend umgesetzt. Die Probleme, die den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen dadurch auferlegt wurden, griffen mit den Jahren auf den Binnenraum über. Es überrascht daher nicht, dass es vor 2011 und dem Konflikt im Arabischen Frühling kaum Dispute dieser Art zwischen den Mitgliedstaaten über die Wiedereinführung von Kontrollen gab. Die inzwischen so weitreichenden Probleme in der Asyl- und Migrationspolitik schufen eine neue Dimension der Sicherheitsproblematik, vor der die Mitgliedstaaten bei Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht standen. Denn rückblickend betrachtet, hatte die italienische Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen einen Zweck – nämlich die lang versprochene Solidarität der anderen Mitgliedstaaten im Asylbereich zu erzwingen.⁵⁰⁸

Unter Berücksichtigung dieser eigentlichen Probleme – dem im Stich lassen der an den Außengrenzen liegenden Mitgliedsstaaten, die dem Migrationsdruck wegen ineffizienter Ausgleichsmaßnahmen ausgesetzt sind – ist die Einführung der neuen Ausnahmeklausel nur eine Umschichtung der Probleme. Statt, wie während der Reform vermehrt gefordert, Antworten für eine europäische Asylpolitik zu finden, soll Artikel 26 als Instrument fungieren, die innere Sicherheit und Interessen von Mitgliedstaaten bei mangelhaften Außengrenzkontrollen zu schützen.

⁵⁰⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV.

Gerade deswegen müssen in Bezug auf Schengen-Kontrollen auch Grundrechtsverletzungen beachtet werden. Dies betrifft besonders die beibehaltenen Regeln im Schengener Grenzkodex-Neu über weiterhin zulässige – weil nicht-systematische – Polizeikontrollen. Bislang war das „checks and balances system“ nämlich nicht nur in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführungen unzureichend, sondern auch in Bezug darauf, wie Grundfreiheiten und -rechte geschützt werden.⁵⁰⁹ Das Recht, sich frei zu bewegen, ist auch in der Europäischen Grundrechtecharta manifestiert,⁵¹⁰ ebenso wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁵¹¹ und ist dementsprechend auch bei Kontrollen nach dem Schengener Grenzkodex-Neu zu beachten.

Der französische Fall veranschaulichte, wie mit Flüchtlingen an nationalen Grenzen umgegangen wird, obwohl ihre Einreise grundsätzlich zulässig gewesen wäre:

„[...] a tangible instance of repressive policy responses emerging in a context of widespread anti-immigration and xenophobic political discourses expressed by certain EU national leaders, which artificially link human mobility (and especially that labelled as ‚illegal immigration‘), with insecurity and criminality.“⁵¹²

Dass Mitgliedstaaten die Wiedereinführung auf diese Weise dafür einsetzen, ihre Souveränität im oft innenpolitisch stilisierten „Kampf“ gegen Migration zu beweisen, ist immer noch höchst bedenklich: „The uncertainty about the borders of the EU plays a major role about feelings of fear among the population but it creates also the capacity for governments to manufacturing unease and to use it as a technology of domination [...]“⁵¹³

Für die Zukunft bleibt also die Frage, wie häufig sich Mitgliedstaaten künftig bei der Wiedereinführung von Kontrollen auf eine tatsächliche Beeinträchtigung ihrer nationalen Sicherheit stützen und es nicht bloß als innenpolitisches Mittel einsetzen werden. Denn wie

⁵⁰⁹ Vgl. Apap, Joanna / Carrera, Sergio (2004) 'Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?' *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 29, No. 4, August-October 2004, Sage Publications Inc., S.401.

⁵¹⁰ Vgl. Art. 45 EU-GRC.

⁵¹¹ Vgl. Art. 15 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), BGBl 1958/210 idF BGBl III 2010/47.

⁵¹² Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) 'A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair'. Centre for European Policy Studies (CEPS): *CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper*: no volume number, 29. April 2011, S.1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014], S.3.

⁵¹³ Bigo, Didier (2004) 'Criminalisation of „Migrants“: The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion', in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan und E. Szyzszak (eds.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, S.72.

bereits vor der Schengen-Reform richtig festgehalten wurde, „[t]he overuse of certain clauses (the clause formerly considered ‚exceptional‘ or ‚emergency‘) by member states politically to justify and guarantee a high level of security and protection may lead to cases in which some serious, practical human-rights considerations arise.“⁵¹⁴

6.3. Theoriebezogene Qualifikation der Reform-Ergebnisse

Unter Berücksichtigung der Evaluation wird nun überprüft unter welchen Prämissen der neofunktionalistischen Theoriekonzepte die Reform-Ergebnisse qualifiziert werden können. Dabei sollen die wichtigsten Novellierungen in einzelnen Detailbereichen besprochen werden, um die theoriegeleitete Fragestellung bestmöglich zu beantworten.

Die Ausweitung der Ausnahmebestimmungen – nämlich künftig neben den beiden bestehenden nun eine dritte Ausnahmeklausel vorzusehen, bei deren Vorliegen die Grenzkontrollen wiedereingeführt werden können – ist Beispiel für einen *funktionellen Spill-Back*. Als Reaktion auf Migrationsdruck, ausgehend von mangelhaften Außengrenzkontrollen, wird Mitgliedstaaten die zusätzliche Entscheidungsbefugnis eingeräumt, Grenzkontrollen aufzunehmen. Auch wenn der Wiedereinführung von Kontrollen nach dieser neuen Bestimmung verglichen mit den anderen Verfahrensschritten in Ausnahmeklausel i) und ii) ein überdurchschnittlich strenges Einleitungsverfahren voran gehen muss (betreffend die Kriterien, Zeiträume und Einbindung der anderen Akteure), so wird mit dieser Novellierung dennoch eine zusätzliche Einschränkung der Personenfreizügigkeit geschaffen. Die Personenfreizügigkeit einzuschränken und die primäre Entscheidung darüber auf Ebene der Mitgliedstaaten vorzusehen ist folglich als Renationalisierungsmaßnahme zu qualifizieren.

In dieser Ausweitung der Ausnahmeklausel auf den bislang nicht vom Schengener Grenzkodex-Alt erfassten Regelungsbereich Migration wird allerdings ferner ein Druck in Richtung eines *funktionellen Spill-Overs* ersichtlich – nämlich den mangelhaften Außengrenzkontrollen auch in einem anderen (dem tatsächlich dafür vorgesehenen) Sektor

⁵¹⁴ Apap, Joanna / Carrera, Sergio (2004) 'Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?' *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 29, No. 4, August-October 2004, Sage Publications Inc., S.410.

der europäischen Asylpolitik zu begegnen. Ursprünglich führte die Verwirklichung des Binnenmarktes durch die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen ja zu einem funktionellen Spill-Over in den Bereichen Asyl und Visa.⁵¹⁵ Diese getroffenen Ausgleichsmaßnahmen erreichten ihr Regelungsziel in Zusammenhang mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit aber nicht, wie in den Fallbeispielen bereits ausgeführt wurde. Demnach war die zusätzliche Regelung im Schengener Grenzkodex-Neu eine logische Konsequenz dessen, was über die Jahre verabsäumt wurde. Der Druck bzw. die Forderung der Mitgliedstaaten, eine Reform der Asylpolitik durch solidarische Aufteilung von Asylwerbern zu erzielen, ist in der Ausnahmeklausel iii) verkörpert. Da deren praktische Umsetzung für Mitgliedstaaten aber sehr aufwendig ist, kann folglich davon ausgegangen werden, dass der steigende Druck aufgrund aktueller Flüchtlingskrisen in absehbarer Zeit zu einem *funktionellen Spill-Over* in Gestalt einer reformierten Asylpolitik auf Unionsebene umgesetzt wird.

Im Zuge der Reform wurde von der Kommission gefordert, künftig die Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innezuhaben. Da sich diese Forderung aber nicht durchsetzte, bleibt es in diesem Detailbereich bei den bisherigen Regelungen und es kam nur zu kleinen Modifikationen in Form des Vorschlagsrechts für die Kommission im Rahmen der Ausnahmeklausel iii). Diese Beibehaltung der früheren Regelung entspricht demnach den Prämissen der *Encapsulation* als neofunktionalistisches Theoriekonzept.

Das im Vergleich zum Schengener Grenzkodex-Alt weitaus konkretisierte Verfahren, welches Mitgliedstaaten stärker an Regeln auf supranationaler Ebene bindet und die Einbeziehung von Kommission und EP verstärkt, ist Beispiel für einen *politischen Spill-Over*. Auch wenn sich nicht alle Forderungen der supranationalen Institutionen durchsetzten (wie die Forderung der Kommission künftig bewerten zu können, ob eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung vorliegt) so werden mit dem strengeren Verfahren auf Unionsebene dennoch Schritte in Richtung einer gemeinsamen, transparenteren Entscheidungsfindung gesetzt, wodurch der Integrationsprozess gestärkt wird.

⁵¹⁵ Vgl. Erläuterung in Kapitel 2.5.1.1. zur Fallstudie von Niemann und Schmitter.

Für die theoriegeleitete Bewertung der Schengen-Reform sind nicht nur dessen Ergebnisse, sondern auch die Geschehnisse im Vorfeld im Zuge der Fallbeispiele bzw. Reformforderungen relevant. Die Tatsache, dass Frankreich und Dänemark bei der Anwendung der alten Ausnahmeklausel nicht alle verfahrenseinleitenden Schritte einhielten und ihre Verpflichtungen als Schengen-Mitglieder insofern hinter ihre nationale Interessen stellten, entspricht im Neofunktionalismus der Unterkategorie eines *politischen Spill-Backs*. Diese verstärkte Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel wurde von Mitgliedstaaten – insbesondere von Frankreich – auch im Verhandlungsprozess zur Reform thematisiert. Während andere Mitgliedstaaten die Forderung, ein Mitgliedstaat solle die Wiedereinführung eigenmächtig vornehmen können, ohne überhaupt an ein Konsultationsverfahren gebunden zu sein, wieder abschwächen, hielt Frankreich daran fest. Frankreich ging sogar so weit bei Nichtumsetzung seiner Forderungen dennoch Wiedereinführungen von Grenzkontrollen vorzunehmen bzw. das Schengen-Abkommen auszusetzen. Da dieser im Zuge des französischen Präsidentschaftswahlkampfes angedrohte *geographische Spill-Back* aber aufgrund des unionsrechtlichen Rahmens einen EU-Austritt von Frankreich voraussetzen würde, blieb es bei einer bloßen Androhung. Ähnlich zu bewerten sind auch aktuelle Androhungen anderer Mitgliedstaaten, die in Reaktion auf aktuelle Flüchtlingskrisen ebenso die Wiedereinführung der Grenzkontrollen in den Raum stellen, ohne sich an die verfahrenseinleitenden Schritte zu halten.⁵¹⁶ Dementsprechend beschränkte sich der *politische Spill-Back* neben den praktischen Anwendungen im Zuge der Fallbeispiele auf die politische Rhetorik in den Reformforderungen. Die Androhungen spiegeln sich letztlich aber nur limitiert in den Ergebnissen wider.

Eine weitere ins Auge stechende Novellierung betrifft die Zeiträume für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Hier ist die Qualifikation unter eines der neofunktionalistischen Theoriekonzepte allerdings weniger eindeutig. Konkret muss einerseits zwischen jenen Zeiträumen für die erste Grenzkontrollmaßnahme (bei vorhersehbaren Ereignissen weiterhin 30 Tage, bei Ereignissen mit sofortigem Handlungsbedarf zehn statt früher 15 Tage) und andererseits den Verlängerungszeiträumen

⁵¹⁶ Siehe dazu nächstes Kapitel.

unterschieden werden. Während sich erstere nur marginal änderten und grundsätzlich eine Verschärfung der Ausnahmeklausel darstellen, was einerseits Aspekte der *Encapsulation* bzw. des *politischen Spill-Overs* darstellt, sind die ausgeweiteten Verlängerungszeiträume weniger eindeutig unter ein Konzept zu qualifizieren. Zwar wurden sie in ihrer Tages- und Monatsanzahl stark erhöht – was für die Kategorie des Spill-Back sprechen würde. Allerdings hängen die Verlängerungen nunmehr von verschärft formellen Kriterien ab und beziehen im Rahmen der obligatorischen Mitteilungspflicht nicht nur die Kommission und andere Mitgliedstaaten, sondern nunmehr auch das EP (dem die Informationen gleichzeitig zu übermitteln sind) in den Entscheidungsprozess über weitere Verlängerungen mit ein. Dementsprechend entsprechen die Regelungen zu den verlängerten Gesamtzeiträumen meines Erachtens einem *limitierten Spill-Back* wie auch einem *politischen Spill-Over* aufgrund der daran gebundenen verstärkten Einbeziehung der anderen Akteure, geprägt von der spezifischer geregelten Mitteilungspflicht der Mitgliedstaaten und dem erweiterten Stellungnahmerecht der Kommission.

Insgesamt lässt sich das Ergebnis der Schengen-Reform meines Erachtens daher *nicht als Spill-Back* qualifizieren. Wie durch die Betrachtung der einzelnen Regelungen ersichtlich wurde, entsprechen kleine Detailbereiche der Reform einem *limitierten Spill-Back*. Die novellierten Regelungen im Schengener Grenzkodex-Neu im Vergleich zu seiner alten Fassung als Renationalisierung einzustufen, wäre meines Erachtens aber nicht zutreffend. Vielmehr passen die Novellierungen im Schengener Grenzkodex-Neu nachträglich die rechtlichen Grundlagen an die realen Verhältnisse an. Es finden sich sowohl Aspekte der neofunktionalistischen Unterkategorie *Encapsulation* als auch des *politischen* und *funktionellen Spill-Overs*. Diese überwiegen insbesondere aufgrund der verstärkten Mit-einbeziehung der supranationalen Akteure und Bindung an unionsrechtliche Regeln gegenüber der funktionellen Renationalisierungsmaßnahme – der neuen, an komplexe Verfahrensschritte gebundenen Ausnahmeklausel. In dem folgenden Schaubild wird diese theoriebezogene Schlussfolgerung zusammengefasst.

Novellierte Regelungen im Zuge Schengen-Reform	Qualifikation unter neofunktionalistische Theoriekonzepte
<p><u>Ausweitung der Ausnahmeklausel:</u></p> <p>Drei statt zwei Ausnahmeklauseln</p>	<p><i>Funktioneller Spill-Back:</i></p> <p>Durch die zusätzliche Ausnahmeklausel und Einschränkung der Personenfreizügigkeit</p>
<p><u>Zweck der neuen Ausnahmeklausel iii):</u></p> <p>Mangelhaften Außengrenzkontrollen und Migrationsdruck entgegenwirken zu können</p>	<p>Druck in Richtung <i>funktionellem Spill-Over:</i></p> <p>Im Sektor der europäischen Asylpolitik - noch nicht umgesetzt</p>
<p><u>Entscheidung über Wiedereinführung der Grenzkontrollen:</u></p> <p>Weiterhin primär bei MS</p>	<p><i>Encapsulation:</i></p> <p>Die bisherigen Regelungen werden beibehalten. Es kommt nur zu geringfügigen Modifikationen.</p>
<p><u>Konkretisiertes Verfahren:</u></p> <p>Strengere Regeln auf EU-Ebene (Kriterien, Verhältnismäßigkeitsprüfung); Berichterstattungspflicht verschärft ggn EP und EK*; Stellungnahmerecht der EK</p>	<p><i>Politischer Spill-Over:</i></p> <p>Weil gemeinsame Entscheidungsfindung und gemeinsame Regelungen auf supranationaler Ebene verstärkt</p>
<p><u>Abnahme der Bereitschaft bei MS SG* zu folgen / Übermäßige Anwendung der Ausnahmeklauseln:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fallbeispiele: Wiedereinführung der Kontrollen durch Frankreich u. Dänemark – teils ohne genaue Einhaltung Schengen-Regeln; - Im Zuge der Reform Androhung von 	<p><i>Politischer Spill-Back:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - MS kamen ihren Verpflichtungen als Schengen-Mitglieder nicht nach, entschieden unilateral auf nationaler Ebene; - Sogar angedrohter <i>geographischer Spill-Back</i>, der aufgrund

<p>Frankreich bei Nichtumsetzung seiner Forderungen die Schengen-Mitgliedschaft niederzulegen;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Androhung von anderen MS, Grenzkontrollen vorzunehmen aufgrund aktueller Flüchtlingskrise 	<p>unionsrechtlicher Konsequenzen nicht umgesetzt wurde;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erneut politischer Spill-Back durch die signalisierte Bereitschaft d. Regelverstoßes
<p><u>Zeiträume für Grenzkontrollen:</u></p> <p>Verkürzung der Zeiträume für 1. Wiedereinführung; Massive Verlängerung der Gesamtzeiträume</p>	<p><i>Encapsulation</i> weil nur geringfügige Modifikation</p> <hr/> <p><i>Limitierter funktioneller Spill-Back</i> durch Verlängerung der Gesamtzeiträume;</p> <hr/> <p>Auch <i>politischer Spill-Over</i>, da in die Entscheidung über Verlängerung EP u. EK eingebunden sind</p>
<p>Gesamte Evaluierung des Schengener Grenzkodex-Neu</p>	<p>Kein Spill-Back – keine Renationalisierung Kleine Beispiele in spezifischen Detailbereichen</p>

**Abbildung 6: Theoriebezogene Qualifikation der Schengen-Reform-Ergebnisse und -Forderungen
(Quelle: Eigene)**

* EK = Europäische Kommission

*MS = Mitgliedstaat

*SG = Schengener Grenzkodex

6.4. Aktuelle Diskussion über Grenzkontrollen, Spätsommer 2014

Aufgrund aktueller Krisen und Konflikte, die insbesondere von Syrien und seinen Nachbarstaaten ausgingen, stieg die Zuwanderung von Flüchtlingen nach Europa im Jahre 2014 auf einen Höchststand an. Von diesen steigenden Flüchtlings- und Asylwerberzahlen waren grundsätzlich alle EU-Mitgliedstaaten betroffen. Ohne auf die dadurch aufgeworfenen Problemfelder im Detail einzugehen und auch wenn sich diese Arbeit auf die Aufarbeitung der Schengen-Reform bis Ende 2013 konzentriert, wird an dieser Stelle kurz auf jene Stellungnahmen eingegangen, die im Lichte der steigenden Flüchtlingszahlen erneut eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen forderten.

Der erste Vorstoß dazu kam vom bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Horst Seehofer. In einem Interview mit der Bild-Zeitung im September 2014, in dem er für schärfere Grenzkontrollen eintrat, um insbesondere die Zuwanderung von Flüchtlingen aus Italien zu stoppen, warf er Italien einen Verstoß gegen das Schengen-Abkommen vor: „Wenn das nicht abgestellt wird, muss Deutschland ernsthaft erwägen, durch Kontrollen an der Grenze diesen Verstoß zu stoppen.“⁵¹⁷ Konkret forderte die CSU in einem Sieben-Punkte-Programm, das Schengen-Abkommen an der Grenze zu Österreich vorläufig außer Kraft zu setzen.⁵¹⁸ Noch am selben Tag zeigte auch die österreichische Innenministerin Johanna Mikl-Leitner Verständnis für diesen Vorschlag – auch sie halte Wiedereinführungen von Grenzkontrollen gegen einen Flüchtlingsstrom in Richtung Österreich aufgrund der aktuellen Entwicklungen für denkbar.⁵¹⁹ Beide – Seehofer und Mikl-Leitner – äußerten im Zusammenhang mit diesen Forderungen starke Kritik an der derzeitigen europäischen Asylpolitik und forderten, wie schon in den Fallbeispielen angesprochen, eine gerechte und

⁵¹⁷ Neue Zürcher Zeitung E-Paper (2014) 'Seehofer droht mit schärferen Grenzkontrollen', zitiert Horst Seehofer aus Bild-Zeitung, <http://www.nzz.ch/international/seehofer-droht-mit-schaerferen-grenzkontrollen-1.18379371>, 8.9.2014 10:51, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

⁵¹⁸ Vgl. Spiegel Online (2014) 'Flüchtlingspolitik: CSU fordert Kontrollen an der Grenze zu Österreich', <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-csu-macht-vorschlaege-zur-fluechtlingspolitik-und-grenzkontrollen-a-990500.html>, 9.9.2014 06:36, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

⁵¹⁹ Vgl. DiePresse.com (2014) 'Mikl-Leitner: Wiedereinführung von Grenzkontrollen denkbar', <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/3866943/MiklLeitner+Wiedereinfuehrung-von-Grenzkontrollen-denkbar>, 8.9.2014 16:10, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

fixe Quotenverteilung in ganz Europa.⁵²⁰ Ähnlich wie in den Fallbeispielen divergierten die unmittelbaren Reaktionen über diese Forderungen stark. Während in Deutschland die sozialdemokratischen Innenminister der Länder den CSU-Vorstoß vehement kritisierten⁵²¹, erklärte der österreichische Vizekanzler Reinhold Mitterlehner, dass es aufgrund des substantiellen Problems der EU-Flüchtlingsverteilung, nicht auszuschließen sei, „eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu ‚ventilieren‘.“⁵²²

Im Zuge der aktuellen Diskussion bezog sich keiner der stellungnehmenden PolitikerInnen auf die reformierten Regelungen des Schengener Grenzkodex, welche – wie erläutert – trotz der grundsätzlichen Ausweitung der Ausnahmeklausel, eine Wiedereinführung nur aufgrund einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit durch den Flüchtlingszustrom rechtfertigen würde. Diesen rechtlichen Hintergrund erklärte auch Professor Obwexer im Interview mit der Wiener Zeitung, in welchem er die Voraussetzungen für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen ausführte: „Österreich [müsse] belegen, dass die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit durch die Flüchtlingsströme massiv bedroht sind. [...] ‚Das ist aber in Österreich definitiv nicht der Fall.‘“⁵²³

In Deutschland verstummte die mediale Diskussion über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen als auch auf Bundesebene der CDU-Innenminister de Maizière den Vorstoß aus Bayern ablehnte. Wie eine Sprecherin erklärte, sei eine solche Maßnahme:

„als, Ultima Ratio an strenge Kriterien geknüpft und kommt grundsätzlich nur in außergewöhnlichen Umständen in Betracht‘. Zunächst solle, abgewartet werden, ob die derzeit auf EU-Ebene in Abstimmung befindlichen gemeinsamen Unterstützungsmaßnahmen erfolgreich sind.“⁵²⁴

In Österreich wurde die Forderung noch länger diskutiert, nachdem sich auch mehrere Landeshauptleute für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen aussprachen. Sogar die

⁵²⁰ Vgl. Ebd.

⁵²¹ Vgl. Spiegel Online (2014) ‚Mögliche Grenzkontrollen: SPD-Innenminister entsetzt über CSU-Pläne zur Flüchtlingspolitik‘, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingspolitik-und-asyl-spd-lehnt-grenzkontrollen-plan-der-csu-ab-a-990655.html>, 9.9.2014 16:59, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

⁵²² WienerZeitung.at (2014) ‚Asyl – Türen zu und durch?‘, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/658898_Tueren-zu-und-durch.html, 9.9.2014 18:24, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

⁵²³ Ebd.

⁵²⁴ Die Welt Online (2014) ‚De Maizière lehnt Seehofers Grenzkontrollen ab‘, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article132074104/De-Maiziere-lehnt-Seehofers-Grenzkontrollen-ab.html>, 10.9.2014, Keine Zeitangabe, [letzter Zugriff: 26.10.2014].

Aufstellung des Bundesheeres an den Grenzen wurde vorgeschlagen. In einem darauf Bezug nehmenden Radiointerview führte Professor Obwexer erneut die Regelung des Schengener Grenzkodex aus, wonach „das Überschreiten der Außengrenze von Flüchtlingen und Asylwerbern eben nicht als Gefahr für die öffentliche Ordnung betrachtet werden soll“⁵²⁵ und nur „wenn die Flüchtlingszahlen so hoch wären wie in Italien und Griechenland, wären Grenzkontrollen gerechtfertigt.“⁵²⁶ Professor Obwexer hielt ferner die unionsrechtlichen Konsequenzen einer Wiedereinführung fest: „Der EuGH könnte dann in Form einer einstweiligen Anordnung, noch bevor Österreich die Grenzkontrollen wiedereinführt, Österreich aufgeben, dies nicht zu tun.“⁵²⁷ Abschließend formulierte er seine Einschätzung zu den aktuellen Forderungen nach Wiedereinführungen der Grenzkontrollen: „Unterm Strich gehe ich davon aus, dass alle diese Aktionen derzeit zu keinem entsprechenden Ergebnis führen dürften und auch nicht führen werden.“⁵²⁸ Um den regionalen Forderungen aber dennoch in einer Form nachzukommen, verlautbarte die österreichische Innenministerin schließlich eine „Aktion scharf“, mit welcher sie in Aussicht stellte, es werde „unangekündigte, unberechenbare und umfangreiche“⁵²⁹ Schwerpunktkontrollen geben. „Damit auch jeder Kriminelle ganz klar weiß, er kann sich nirgends sicher fühlen. Die Falle kann letztlich überall zuschnappen“, so Mikl-Leitner.⁵³⁰

Diese aktuellen Ereignisse, die im Endeffekt die Forderungen der Fallbeispiele wiederholen, verdeutlichen meines Erachtens erneut die mit dem Schengener Grenzkodex verbundene und weiterhin mangelhaft festgelegte Regelung des europäischen Asylsystems. Wie die Einschätzungen des Experten und auch die Ausführungen dieser Arbeit zutreffend festhielten, widerspricht der Schengener Grenzkodex in seiner derzeitigen Fassung den Forderungen nach Grenzkontrollen entschieden. Es bleibt aber eindeutig die Prognose, dass sich derartige

⁵²⁵ Ö1 Morgenjournal (2014) 'Grenzdebatte quer durch die Parteien', <http://oe1.orf.at/artikel/387342>, Radiobericht, 18.9.2014, '2:34 Min., [letzter Zugriff am 26.10.2014]. Anm.: Konkret bezieht sich Prof. Obwexer hier auf Erwägungsgrund 5 des reformierten Schengener Grenzkodex.

⁵²⁶ Vgl. Ebd.

⁵²⁷ Ebd.

⁵²⁸ Ebd.

⁵²⁹ Wirtschaftsblatt Online (2014) 'Innenministerin verordnet Aktion scharf an Österreichs Grenzen', <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/oesterreich/3873086/Innenministerin-verordnet-Aktion-scharf-an-Oesterreichs-Grenzen>, 20.9.2014 18:03, [letzter Zugriff am 26.10.2014].

⁵³⁰ Ebd.

Forderungen – und letzten Endes Reformen – solange wiederholen werden, bis klärende, solidarische Regelungen für die Handhabung der Asyl- und Flüchtlingsproblematik getroffen werden.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Schengen, die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und der europäische Grenzschutz veranschaulichen umstrittene Kompetenzverteilungen in einem Politikfeld, das dem Kern der europäischen Integration innewohnt und dennoch von Einschränkungen auf nationaler Ebene bestimmt wird. Dieses Spannungsverhältnis europäischer und nationaler Interessen darüber, wie Freiheiten geschaffen und Sicherheit weiterhin gewährleistet werden kann, war nicht nur Teil der frühen Etablierung von Schengen, sondern blieb im Hintergrund der politischen Interessen stets bestehen. Die Binnengrenzen abzuschaffen, und stattdessen eine gemeinsame Außengrenze unter den Bedingungen einer Ausnahmeklausel und effektiven Ausgleichsmaßen zu etablieren, setzte voraus, dass dieser gemeinsame Schutz der neuen Außengrenzen auch umgesetzt und fortentwickelt wird. Dem war aber nicht so. Während die Etablierung der Personenfreizügigkeit vorangetrieben wurde, konnten die im Rahmen von Schengen geschaffenen Ausgleichsmaßen nicht alle Vorkehrungen ersetzen, die an der Außengrenze gefordert waren – nämlich eine einheitliche, solidarische Asyl- und Einwanderungspolitik. Diese Vernachlässigung an den Außengrenzen konfrontierte die Mitgliedstaaten schlussendlich mit Migration an den Binnengrenzen, was 2011 die Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Frankreich und Dänemark nach sich zog.

Ein Ziel dieser Arbeit war es aufzuzeigen, dass der in den Fallbeispielen zum Ausdruck kommende Konflikt eine logische Konsequenz in der Entwicklung des europäischen Grenzschutzes war. Vor der Reform legten die beiden im Schengener Grenzkodex-Alt normierten Ausnahmeklauseln zwei Konstellationen fest, die den Mitgliedstaaten die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen ermöglichte. Bis 2011 kam es primär zur Anwendung der allgemeinen Ausnahmeklausel, die bei vorhersehbaren Ereignissen, die eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit darstellen, sehr allgemein

geregelte Verfahrensschritte festlegte. In dieses Verfahren wurden die Kommission und das EP nur am Rande einbezogen. Diese Form der Grenzkontrollen, die besonders im Rahmen von Sportveranstaltungen und politischen Großereignissen vorgenommen wurden, führte bis 2011 aber zu keinen Konflikten was die Anwendung der Ausnahmeklausel betraf. Ferner wurden diese Grenzkontrollen nicht mit der Intention vorgenommen, Flüchtlinge bzw. Asylwerber von der Einreise in Mitgliedstaaten abzuhalten.

Demgegenüber konnte Italien im Zuge des arabischen Frühlings 2011 den massiven Anstieg der tunesischen Flüchtlinge nicht alleine bewältigen und beschloss aufgrund der ausbleibenden Unterstützung anderer Mitgliedstaaten, Visa an die tunesischen Flüchtlinge zu verteilen. Als Reaktion darauf nahm Frankreich kurzer Hand vorübergehende Kontrollmaßnahmen zur italienischen Grenze vor und sendete tunesische Flüchtlinge wieder zurück nach Italien. Nur wenige Monate später führte ein weiteres Mitglied des Schengen-Raums, Dänemark, die Grenzkontrollen im Zuge eines Regierungswechsels wieder ein – dies sogar permanent. Die im Alleingang vorgenommenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die insbesondere im dänischen Fall einen Verstoß gegen den Schengener Grenzkodex-Akt darstellten, führten nicht nur zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, sondern bildeten den Ausgangspunkt für eine monatelange und konfliktgeladene Diskussion der EU-Akteure über eine Reform des Schengener Grenzkodex.

Im Zentrum der Reform-Forderungen stand auf Anregung der Regierungschefs Berlusconi und Sarkozy der Kommissionsvorschlag, der vorsah, eine neue Ausnahmeklausel einzuführen. Diese sollte dem Migrationsdruck Rechnung tragen und ein konkretisiertes, von umfangreicheren Kriterien abhängendes Verfahren festlegen, das insbesondere die Rolle der Kommission als Entscheidungsträger über die Wiedereinführung stärken sollte. Die Mitgliedstaaten widersetzten sich letzterem aber vehement, was darauf zurückzuführen ist, dass die in den Ausnahmeklauseln geregelten Aspekte, den Kernbereich der nationalen Sicherheit umfassen: Wer entscheidet über das Vorliegen einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung bzw. inneren Sicherheit, die das Wiedereinführen von Grenzkontrollen rechtfertigen? Da die Bewertung einer solchen Sicherheitsbedrohung auch im Vertrag von Lissabon in die alleinige

Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, setzte sich die Reform-Forderung der Kommission in diesem Punkt nicht durch. Bemerkenswert war, dass sogar das EP hier dem Ratsvorschlag folgte und – entgegen seiner Ankündigungen in den Reform-Verhandlungen – dagegen war, dass der Kommission die Entscheidung über die Wiedereinführung der Grenzkontrollen zukommen soll. Viele Aspekte des Kommissionsvorschlags wurden aber letztlich aufgegriffen.

Ein großer Konfliktpunkt zeigte sich bei der Etablierung einer neuen Verordnung – dem Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus. Diese Verordnung steht mit der neuen Ausnahmeklausel im Schengener Grenzkodex-Neu in Verbindung und bildet künftig eine dritte Grundlage für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Da die Mitgliedstaaten als Rechtsgrundlage für die Verordnung nicht das Mitentscheidungsverfahren normieren wollten, wodurch das EP in der Evaluierung des Schengen-Raums mit eingebunden worden wäre, setzte das EP sogar mehrere laufende Verhandlungen mit Ratsgruppen aus. Erst nach beinahe einem Jahr der Kompromissfindung konnte 2013 das Reform-Paket zum Schengener Grenzkodex-Neu kundgemacht werden.

Die Reform zum Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus setzte in Hinblick auf die Vornahme von Grenzkontrollen wesentliche Grundlagen zur dritten Ausnahmeklausel um. Deren Details werden zwar im Schengener Grenzkodex-Neu festgehalten. Die Evaluierungsmechanismus-Verordnung legt aber die Grundlage für den Evaluierungsbericht, in dem über das Funktionieren des Schengen-Raums und Mängel an den Außengrenzkontrollen festgestellt wird. Der Evaluierungsbericht kann demnach dafür ausschlaggebend sein, dass Grenzkontrollen als letztes Mittel und nach Ausschöpfung anderer Möglichkeiten empfohlen werden. Es ist daher als wichtiger Reform-Schritt zu werten, dass der Kommission im Zuge der Schengen-Evaluierung erweiterte Kompetenzen eingeräumt wurden. Die Kommission setzt nämlich künftig nicht nur gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus um, sondern nimmt auch die „allgemeine Koordinierungsfunktion“ ein. Selbst wenn diese Kompetenzerweiterung nur indirekten Einfluss auf die eigentliche Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex-Neu hat, so entspricht der erzielte Kompromiss doch einer Aufwertung der

supranationalen Entscheidungsfindung und ist im Integrationsprozess des Schengen-Systems als *politischer Spill-Over* zu qualifizieren.

Die Reform des Schengener Grenzkodex gestaltete sich im Vergleich zum Evaluierungsmechanismus als weitaus umfangreicher. Bezüglich der im Fokus dieser Arbeit stehenden Novellierung der Ausnahmeklauseln kann der Schluss gezogen werden, dass die rechtlichen Grundlagen, Grenzkontrollen wiedereinzuführen durch die Schengen-Reform sowohl verschärft, als auch ausgeweitet wurde. Insgesamt wurden dafür drei Grundlagen vorgesehen:

- Ausnahmeklausel i) Zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen
- Ausnahmeklausel ii) Besonderes Verfahren, für Fälle, die sofortiges Handeln erfordern
- Ausnahmeklausel iii) Besonderes Verfahren bei schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an Außengrenzkontrollen

In den einzelnen Regelungen dieser Ausnahmeklauseln finden sich unterschiedliche Interessen der Akteure wieder. Zusammenfassend werden daher folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- Der Schengener Grenzkodex-Neu enthält heute neben den zwei bereits existierenden Bestimmungen eine neue, dritte Ausnahmeklausel, welche die Wiedereinführung von Grenzkontrollen unter *außergewöhnlichen Umständen* in Zusammenhang mit schwerwiegenden anhaltenden Mängeln an den Außengrenzen rechtfertigen soll. Diese Ausweitung der Ausnahmeklausel verwirklicht zwar einen Vorschlag der Kommission, der von den anderen Akteuren unterstützt wurde. Meines Erachtens liegt darin aber eine stärkere Positionierung der Mitgliedstaaten. Den Mitgliedstaaten kommt nämlich – wie auch in den anderen Ausnahmeklauseln – die Entscheidung über diese neue Form der Wiedereinführung zu. Besonders hervorsteicht ihr Bezug auf Mängel an den Außengrenzen. Dadurch dient sie tatsächlich als Instrument dafür, die mangelhafte Außengrenzkontrolle von (südlichen) Mitgliedstaaten zu sanktionieren um Mitgliedstaaten vor Migrationsdruck schützen zu können. Für mich bleibt fraglich, wie diese neue Ausnahmeklausel mit dem neuen Erwägungsgrund 5 vereinbar ist – nämlich dass Migration an sich kein Grund für Grenzkontrollen sein soll, wie von dem EP gefordert.

Zusammenfassend wurden mit der Ausweitung der Ausnahmeklausel jedenfalls mehr rechtliche Möglichkeiten festgelegt, um die Personenfreizügigkeit im Binnenraum einzuschränken. Dies entspricht einer renationalisierenden Maßnahme im europäischen Integrationsprozess. Die neue Ausnahmeklausel ist im Lichte des neofunktionalistischen Theorieansatzes insofern als *funktioneller Spill-Back* zu qualifizieren.

- Dass die Kompetenz der Kommission nicht wie von ihr gefordert erweitert wurde, wird durch ein konkretisiertes Verfahren ausgeglichen. Die Mitgliedstaaten wurden nämlich durch ein strikteres Verfahren in der ihnen obliegenden Befugnis, Grenzkontrollen wieder einzuführen, eingeschränkt. Künftig müssen sie die Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit dieser Kontrollen anhand von strengeren Bewertungskriterien vor den anderen Akteuren rechtfertigen. Nach den Grenzkontrollen sind Mitgliedstaaten außerdem an strengere Mitteilungspflichten gebunden. Hier haben sich also die Reform-Forderungen der Kommission und des EPs durchgesetzt. Künftig sind Wiedereinführungen transparenter und nur als letztes Mittel vorzunehmen. Da die Mitgliedstaaten nun an strengere Regeln auf EU-Ebene gebunden sind und die gemeinsame Entscheidungsfindung bzw. Transparenz auf supranationaler Ebene verstärkt wurde, ist diese Novellierung als *politischer Spill-Over* zu qualifizieren.
- Die Ergebnisse der Schengen-Reform standen ferner unter besonderem Einfluss eines anderen europäischen Problemsektors – dem Bereich von Asyl und Migration. Die ineffizienten Regelungen in diesem vom Schengener Grenzkodex unabhängigen Bereich haben sich auf den Binnenraum übertragen. Mit Ausweitung der Ausnahmeklausel soll der Schengener Grenzkodex-Neu nun Sicherheitsdefizite in jenem Bereich abdecken, der auf Unionsebene immer noch Regelungslücken aufweist – das europäische Asylsystem. Dass der Schengener Grenzkodex-Neu auf diese Regelungslücken reagiert, stärkt insofern den Druck auf eine Reform des europäischen Asylsystems. Ähnlich wie bei Verwirklichung des Binnenmarktes legt demnach auch der Schengener Grenzkodex-Neu die Grundlage für einen *funktionellen Spill-Over* auf andere Sektoren – wie Asyl, Visa und Migration. Dieser ist bis heute zwar noch nicht umgesetzt. Die Erwartungen dafür wurden aber bereits auf supranationaler Ebene im Zuge der Schengen-Reform konkretisiert und verstärkt.

- Die Schengen-Reform behielt wesentliche Grundpfeiler der bisherigen Regelungen bei, wie insbesondere, dass die Entscheidung über die Wiedereinführung der Kontrollen weiterhin den Mitgliedstaaten obliegen wird. Dass die neue Ausnahmeklausel ein Vorschlagerecht der Kommission enthält, stellt nur eine geringfügige Modifikation dar. Dieser Detailbereich entspricht im Lichte des Integrationsprozesses von Schengen daher dem neofunktionalistischen Konzept der *Encapsulation*.
- Einen Rückschritt auf Ebene der gemeinschaftlichen Entscheidung stellten die im Alleingang vorgenommenen Grenzkontrollen von Frankreich und Dänemark dar. Selbst in den Reform-Verhandlungen ging Frankreich so weit, als Reaktion auf die Flüchtlingskrise mit der Aussetzungen des Schengen-Abkommens zu drohen. Dieser angedrohte *geographische Spill-Back* verwirklichte sich zwar nicht. Die Ereignisse stellen aber dennoch einen *politischen Spill-Back* im Integrationsprozess dar.
- Am komplexesten zeigt sich die neue Regelung zu den Zeiträumen für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Die erlaubten Zeiträume weichen nämlich in allen Ausnahmeklauseln voneinander ab und weisen auch Unterschiede auf, was die Verlängerung der Gesamtzeiträume betrifft. Ob die stark ausgedehnten Gesamtzeiträume jemals in der Praxis umgesetzt werden, ist allerdings in Hinblick auf die formellen Anforderungen äußerst fraglich. Hier war eine eindeutige Qualifikation unter ein Theoriekonzept des Neofunktionalismus daher nicht möglich. Es bleibt festzuhalten, dass Kontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen weiterhin für 30 Tage, bei besonderen Fällen, die sofortiges Handeln erfordern, für zehn Tage (statt 15) und bei anhaltenden Mängeln an Außengrenzkontrollen für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten wiedereingeführt werden können. Die Gesamtzeiträume reichen bis zu zwei Jahren. Hier ist allerdings anzumerken, dass die dafür notwendigen Verlängerungsmaßnahmen an ein komplexes, ausführliches Verfahren gebunden sind, das auch die Kommission involviert. Daher wird die praktische Anwendung von Experten zunehmend bezweifelt.

Zusammenfassend kann ich in der Schengen-Reform nicht einen markanten Rückschritt in der Weiterentwicklung von Schengen sehen. Die ausführliche Aufarbeitung des historischen Hintergrunds zur Abschaffung der Grenzkontrollen veranschaulicht meines Erachtens sehr

wohl, wie sehr die damaligen Anschauungen über Grenzkontrollen im Binnenraum von den seither etablierten Regelungen abweichen. Heute entspricht es dem ‚*plain common sense*‘, die Binnengrenzen frei und ohne Einschränkung überqueren zu können. Gegenteiliges wird nicht nur von der Öffentlichkeit, sondern wie die aktuellen Ereignisse zeigen, auch seitens der Politik umgehend hinterfragt. Und so stellte sich auch die Mehrheit der Mitgliedstaaten im Zuge der Reform-Verhandlungen gegen die Einschränkung der Personenfreizügigkeit als Grundprinzip, wohlwissend dass mit permanenten Grenzkontrollen auch wirtschaftliche und technische Auswirkungen verbunden wären, die den europäischen Integrationsprozesses schwächen würden.

Die Tatsache, dass die Entscheidungsbefugnis über die Wiedereinführung weiterhin den Mitgliedstaaten zukommt, ist auch kein überzeugender Indikator dafür, die Reform-Ergebnisse als *Spill-Back* zu qualifizieren. Die Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit zu beurteilen und dementsprechende Maßnahmen zu setzen, sind Kernelemente der nationalen Befugnisse. Dass diese Bereiche nicht den Unionsregelungen unterworfen werden, wurde in den Unionsverträgen auch festgehalten und beschränkt dementsprechend weiterhin die Befugnisse des EuGH. Es konnte somit meines Erachtens von einer Schengen-Reform nicht erwartet werden, diesen Kompetenzbereich mit einem Schritt umzustrukturieren. Eine ähnliche Einschränkung für größere Reform-Schritte bildete die Kompetenzregelung zum europäischen Grenzschutz, die im Vertrag von Lissabon schon vor der Schengen-Reform nicht eindeutig geregelt war. Das Ziel der Schengen-Reform war es aber nicht, diese grundlegenden Kompetenzstreitigkeiten zu klären, sondern vielmehr auf die Regelungslücken in den Schengen-Regeln zu reagieren, die durch die aktuellen Geschehnisse der Fallbeispiele ersichtlich wurden.

Bei Anwendung der Reform-Ergebnisse auf die Fallbeispielsituationen wurde in diesem Zusammenhang jedoch ersichtlich, dass auch die Regelungen des Schengener Grenzkodex-Neu keine effizienten Maßnahmen formulieren, um den Konflikten in den Fallbeispielsituationen vorzubeugen. Neben den bereits erwähnten, notwendigen Regelungen in anderen Politikbereichen bleibt außerdem eine Regelungslücke, was die zulässigen – weil nicht

systematischen – Polizeikontrollen an Grenzstellen betrifft. Diese Maßnahmen ermöglichen nämlich weiterhin eine verdeckte Form der Grenzkontrollen, auch wenn sie nach dem Schengener Grenzkodex-Neu nur im sporadischen, nicht konkrete Ziele verfolgendem Ausmaß zulässig sind. Ein Fortschritt ist die konkrete zeitliche Angabe zur Mitteilung über die beabsichtigte Grenzkontrolle, die nun zumindest in der allgemeinen Ausnahmeklausel vier Wochen vor Einführung der Grenzkontrolle zu erfolgen hat.

Zu bedauern ist jedoch, dass im Zuge der Reform keine Regelungen in den Schengener Grenzkodex-Neu aufgenommen wurden, die eine gerichtliche Kontrolle bei Nichteinhaltung der Verfahrensschritte statuieren. Dass die strengeren Einleitungs- und Konsultationsverfahren bindend eingehalten werden, wurde nicht vertraglich geregelt. Ein wichtiger Reformschritt gegen die missbräuchliche Anwendung der Ausnahmeklausel wäre meines Erachtens etwa die Etablierung eines Veto-Rechts für die Kommission und das EP gewesen, falls Mitgliedstaaten die Grenzkontrollen unilateral einführen. Dadurch wäre der Kompetenzbereich über die nationale Sicherheit nicht eingeschränkt, sehr wohl könnte aber einer übermäßigen Anwendung der Ausnahmeklausel entgegengewirkt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Lücken wurden meines Erachtens nicht all jene Inhalte in der Schengen-Reform umgesetzt, die im Zuge der Fallbeispiele gefordert wurden. Die Interessen aller Akteure finden sich zwar in unterschiedlicher Form in den neuen Regelungen des Schengener Grenzkodex-Neu wieder. Ein großer Schritt im europäischen Integrationsprozess, wie Schengen ihn mit seiner Etablierung setzte, ist jedoch nicht realisiert worden. Wie allerdings bereits erwähnt, ist dies auch auf rechtliche Einschränkungen in den geltenden Verträgen zurückzuführen und kann daher nicht als Rückschritt im Integrationsprozess gewertet werden. Es bleibt aber abzuwarten, wie künftige Konflikte auf Basis des reformierten Schengener Grenzkodex-Neu gehandhabt werden. Einen Ausblick darauf gaben die aktuellen Ereignisse im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise 2014. Bereits knapp ein Jahr nach in Kraft treten der Schengen-Reform forderten regionale und nationale PolitikerInnen die Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Dadurch wurde meines Erachtens erneut aufgezeigt, dass derartige Androhungen nicht verstummen werden, bis die Reform-Forderungen

bezüglich einer solidarischen, einheitlichen Asyl-Regelung auf Unionsebene umgesetzt werden. Solange das Konzept der Sicherheit primär als ein nationales, und weniger als europäisches Element verstanden wird, das weiterhin nur auf nationaler Ebene und nicht, wie von der Kommission gefordert, auch auf Unionsebene bewertet wird, werden auch künftige Reformen keine weitreichenderen Ergebnisse umsetzen. Eine Reform von Schengen kann nur dann tatsächliche Lösungsansätze für Herausforderungen im europäischen Integrationsprozess umsetzen, wenn die Bewahrung von nationalen Sicherheitsinteressen nicht länger als ein Dauerargument dafür dienen kann, grundlegende unionsrechtliche Errungenschaften – wie die Abschaffung der Grenzkontrollen – durch die missbräuchliche Anwendung von Ausnahmeklauseln aufs Spiel zu setzen. Die Verantwortung darüber liegt bei den Eliten der Mitgliedstaaten. Denn nur durch eine regelkonforme Anwendung der Ausnahmeklauseln und bedachte, nicht dem Populismus dienende Forderungen zum Schutz vor *Krisen* kann nämlich künftig garantiert werden, dass Schengen nicht der nationalen Sicherheit zum Opfer fallen wird.

8. Literaturverzeichnis

Agence Europe, Internationales News Bulletin, Brüssel.

Apap, Joanna / Carrera, Sergio (2004) 'Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?' *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 29, No. 4, August-October 2004, Sage Publications Inc., 399-416.

Bigo, Didier (2004) 'Criminalisation of „Migrants“: The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion', in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan und E. Szyszczak (eds.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 61-91.

Carrera, Sergio / Guild, Elspeth / Merlino, Massimo / Parkin, Joanna (2011) 'A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair'. Centre for European Policy Studies (CEPS): *CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper*: no volume number, 29 April 2011, 1-30, <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>, [letzter Zugriff am 11.10.2014].

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (**EU-GRC**), ABl. C 326/02 vom 26.10.2012.

Christiansen, Thomas (2004) 'European Integration and Regional Cooperation', in J. Baylis, S. Smith (eds.) *The globalization of world politics: An introduction to international relations*, Oxford [u.a.]: Oxford-University Press, 579-599.

Cygan, Adam (2004) 'European Union Immigration Policy after Enlargement', in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan und E. Szyszczak (eds.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 239-256.

Deutsches Bundesministerium des Inneren (2014) 'Sicherheit – Internationale Zusammenarbeit – Schengen', http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Schengen/schengen_node.html, [letzter Zugriff am 4.3.2014].

DiePresse.com (2011) 'Frankreich stoppt Züge mit tunesischen Migranten', <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651218/Frankreich-stoppt-Zuge-mit-tunesischen-Migranten>, 17.4.2011 18:14, [letzter Zugriff am 18.5.2014].

DiePresse.com (2014) 'Mikl-Leitner: Wiedereinführung von Grenzkontrollen denkbar', http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/3866943/MiklLeitner_Wiedereinfuehrung-von-Grenzkontrollen-denkbar, 8.9.2014 16:10, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Der Tagesspiegel Online (2011) 'Dänemark will wieder Grenzkontrollen einführen', <http://www.tagesspiegel.de/politik/kopenhagen-daenemark-will-wieder-grenzkontrollen-einfuehren/4162206.html>, 12.5.2011 08:52, [letzter Zugriff am 26.4.2014].

Die Welt Online (2014) 'De Maizière lehnt Seehofers Grenzkontrollen ab', <http://www.welt.de/politik/deutschland/article132074104/De-Maiziere-lehnt-Seehofers-Grenzkontrollen-ab.html>, 10.9.2014, *Keine Zeitangabe*, [letzter Zugriff am 26.10.2014].

Die Zeit Online (2011) 'Dänemark führt Grenzkontrollen wieder ein', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/daenemark-grenzkontrollen-rechtspopulisten>, 11.5.2011 17:44, [letzter Zugriff am 11.10.2014].

Die Zeit Online (2011) 'Mitte-Links-Bündnis gewinnt dänische Wahlen', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/daenemark-wahl-links>, 16.9.2011 07:26, [letzter Zugriff am 29.4.2014].

Die Zeit Online (2011) 'Dänemarks neue Regierung will Ausländerrecht lockern', <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-10/daenemark-auslaender-politik>, 3.10.2011 13:37 [letzter Zugriff am 29.4.2014].

„EP-Entwurf zum Vorschlag über die Änderung des Schengener Grenzkodex“:

Europäisches Parlament (2013) 'Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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', COM (2011) 0560 – C7-0248/2011 – 2011/0242 (COD), Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatterin Renate Weber, 14.6.2013, 30 Seiten, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0200+0+DOC+PDF+V0//DE>, [letzter Zugriff am 13.8.2014].

Europäische Kommission (2001) 'Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Die Entwicklung des Informationssystems Schengen II', KOM (2001) 720 endg. (Brüssel), 18.12.2011, 30 Seiten, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0720&from=DE>, [letzter Zugriff am 19.8.2014].

Europäische Kommission (2010) 'Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung von Titel III (Binnengrenzen) der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)', KOM (2010) 554 endg. (Brüssel), 13.10.2010, 16 Seiten, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/03/84/EU_38404/imfname_10008062.pdf, [letzter Zugriff am 12.10.2014].

Europäische Kommission (2011a) 'Press Release – Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis', Brüssel,

25.7.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-538_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=en), [letzter Zugriff am 22.4.2014].

Europäische Kommission (2011b) 'Press Release – European Commission experts to assess Danish border measures', Brüssel, 13.7.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-504_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-504_en.htm), [letzter Zugriff am 26.4.2014].

Europäische Kommission (2011c) 'Press Release – Persistent concerns about Danish border measures - European Commission to intensify monitoring', Brüssel, 18.7.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-518_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-518_en.htm), [letzter Zugriff am 26.4.2014].

Europäische Kommission (2011d) 'Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration', KOM (2011) 248 endg. (Brüssel), 4.5.2011, 27 Seiten, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110504_de.pdf, [letzter Zugriff am 13.6.2014].

Europäische Kommission (2011e) 'Pressemitteilung – EU-Kommission schlägt EU-Verfahren für einen besseren Schutz der Freizügigkeit im Schengenraum vor', Brüssel, 16.9.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release IP-11-1036_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1036_de.htm), [letzter Zugriff am 13.5.2014].

Europäische Kommission (2011f): 'Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes', KOM (2011) 559 endgültig, 2010/0312 (COD), Brüssel, 16.9.2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290559_/com_com%282011%290559_de.pdf, [letzter Zugriff am 19.10.2014].

Europäische Menschenrechtskonvention (**EMRK**), BGBl 1958/210 idF BGBl III 2010/47.

Europäisches Parlament (2011a) 'Pressemitteilung – Ergebnisse der Plenarsitzung in Straßburg 9.-12. Mai', Informationsbüro in Österreich, 16.5.2011, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2011-meldungen/pr-2011-may/pr-2011-may-8.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

Europäisches Parlament (2011b) 'Gemeinsamer Entschließungsantrag – zu Änderungen im Schengen-Besitzstand', 5.7.2011, 6 Seiten, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P7-RC-2011-0392+0+DOC+PDF+V0//DE>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

Europäisches Parlament (2012a) 'Pressemitteilung – Schengen: Abgeordnete kritisieren Ratspräsidentschaft scharf', Informationsbüro in Österreich, 13.6.2012, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2012-meldungen/pr-2012-june/pr-2012-jun-7.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

Europäisches Parlament (2012b) 'Pressemitteilung – EU-Parlament stoppt Zusammenarbeit mit Rat nach Schengen-Entscheidung', Informationsbüro in Österreich, 14.6.2012, <http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2012-meldungen/pr-2012-june/pr-2012-jun-9.html>, [letzter Zugriff am 2.5.2014].

Europäisches Parlament (2012c) 'Der Schengenraum', 'Landkarte Europas mit den Schengenstaaten sowie den EU-Staaten ohne Anwendung der Schengen-Übereinkommen', http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_05/abb_Schengenraum.html, [letzter Zugriff am 19.7.2014].

Europäischer Rat (2011) 'Pressemitteilung – Schlussfolgerungen Tagung vom 23./24. Juni 2011', Brüssel, 24.6.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-11-4_de.htm?locale=EN, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

„EUROSUR-Verordnung“:

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013b) 'Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)', http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.DEU, [letzter Zugriff am 13.11.2014].

„Evaluierungsmechanismus-Verordnung“:

Rat der Europäischen Union (2013) 'Verordnung Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen', http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2461/Evaluierungsmechanismus-Schengen_V-%28EU%29-Nr.-1053.2013_de.pdf, [letzter Zugriff am 13.11.2014].

Falkner, Gerda (1998) *Towards a Corporatist Policy Community: EU Social Policy in the 1990s*, Wien: Habilitationsschrift der Universität Wien.

Frankfurter Allgemeine Zeitung Online (2012) 'EU-Parlamentspräsident Martin Schulz „Wir haben die Kampfansage verstanden“', <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-wir-haben-die-kampfansage-verstanden-11783203.html>, 12.6.2012, *Keine Zeitangabe*, [letzter Zugriff am 3.5.2014].

„FRONTEX-Verordnung“:

Rat der Europäischen Union (2007) 'Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32004R2007>, [letzter Zugriff am 3.5.2014].

Groenendijk, Kees (2004) 'Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?', *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, March 2004, 150-170.

Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons Limited.

Haas, Ernst B. (1964) *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press.

Hailbronner, Kay (2009) 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts', in W. Hummer, W. Obwexer (Hrsg.) *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 361-375.

Herdegen, Matthias (2010) 'Die Justiz- und Polizeizusammenarbeit nach dem Vertrag von Lissabon', in S. Breitenmoser, S. Gless, O. Lagodny (Hrsg.) *Schengen und Dublin in der Praxis*, Zürich: Dike Verlag, 43-54.

„Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex“:

Europäische Kommission (2011g) 'Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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', KOM (2011) 560, 2011/0242 (COD), Brüssel, 16.9.2011, 14 Seiten, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/05/90/EU_59074/imfname_10010727.pdf, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Kraus-Vonjahr, Martin (2002) *Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Kunnert, Gert (2009) 'Touristen aus EU-Drittstaaten als potentielle Terroristen?', in M. Gehler, A. Pudlat (Hrsg.) *Grenzen in Europa*, Zürich: Georg Olms Verlag AG.

Leeb, Stefan (1999) *Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in der Europäischen Integration von den Anfängen bis zum Vertrag von Amsterdam*, Wien: Diplomarbeit der Universität Wien.

Lewis, Jeffrey (1995) 'The European Union as a 'Multiperspectival Polity'', *Paper prepared for the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston SC, May 11-14, 1995*, http://aei.pitt.edu/7295/1/002946_1.pdf, [letzter Zugriff am 28.10.2014].

Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.

Neue Zürcher Zeitung E-Paper (2014) 'Seehofer droht mit schärferen Grenzkontrollen', <http://www.nzz.ch/international/seehofer-droht-mit-schaerferen-grenzkontrollen-1.18379371>, 8.9.2014 10:51, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Niemann, Arne / Schmitter, Philippe C. (2010) 'Neofunctionalism', in A. Wiener, T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, Oxford: Oxford University Press, 45-65.

Nye, Joseph S. (1971) 'Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model', in L. N. Lindberg, S. A. Scheingold (Hrsg.) *Regional Integration – Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press, 192-231.

Ö1 Morgenjournal (2014) 'Grenzdebatte quer durch die Parteien', <http://oe1.orf.at/artikel/387342>, Radiobericht, 18.9.2014, '2:34 Min., [letzter Zugriff am 26.10.2014].

Obwexer, Walter (2009) *Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien: Manz-Verlag.

Pascouau, Yves (2013) 'The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach', European Policy Center (EPC): *EPC Discussion Paper*: no volume number, 12.12.2013, 16 Seiten, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf, [letzter Zugriff am am 12.10.2014].

Peers, Steve (2013) 'The Future of the Schengen-System'. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). *Paper is part of the SIEPS' research project 'Internal and External Dimensions of a Common Asylum and Migration Policy'*, No. 6, November 2013, http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps_2013_6vers2_0.pdf, [letzter Zugriff am 11.10.2014].

Peers, Steve (2011) *EU Justice and Home Affairs*, third edition, Oxford: Oxford University Press.

Präsident der Europäischen Kommission (2011) 'Press Release – Letter by President José Manuel Barroso to Lars Løkke Rasmussen, Prime Minister of Denmark', Brüssel, 13.5.2011, 2 Seiten, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110513_en.pdf, [letzter Zugriff am 7.5.2014].

Protokoll (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 290.

Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 295.

Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks, ABl. C 83 vom 30.3.2010, 299.

Rat der Europäischen Union (2001) 'Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten', <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF>, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

Rat der Europäischen Union - Justiz und Inneres (2011) 'Pressemitteilung zur Ratstagung vom 9. und 10. Juni 2011', Luxemburg, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/123347.pdf, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

Rat der Europäischen Union - Justiz und Inneres (2012a) 'Pressemitteilung zur Ratstagung vom 7. und 8. Juni 2012', Brüssel, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/10/EU_91006/imfname_10374572.pdf, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

„Ratsentwurf zur Änderung des Schengener Grenzkodex“:

Rat der Europäischen Union (2012b) 'Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 – Überarbeiteter Entwurf eines Kompromisstexts', [Interinstitutionelles Dossier: 2011/0242 (COD)], 4.Juni 2012, Brüssel, 13 Seiten, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%206161%202012%20REV%204>, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

„Rückführungsrichtlinie“:

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2008) 'Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger', <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF>, [letzter Zugriff am 23.8.2014].

„Schengener Durchführungsübereinkommen“:

Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 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 19. Juni 1990.

„Schengener Grenzkodex-Alt“:

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2006) 'Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006, über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32006R0562>, [letzter Zugriff am 22.4.2014].

„Schengener Grenzkodex-Neu“:

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013a) 'Verordnung 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', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R1051>, [letzter Zugriff am 22.4.2014].

„Schengen-Protokoll“:

Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstandes vom 2. Oktober 1997, Anhang zum Vertrag von Lissabon, ABl. C 306/01 vom 17.12.2007.

„Schengen Übereinkommen“:

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 14.6.1985.

Schmitter, Philippe C. (1969) 'Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration', *International Organization*, Vol. 23, Issue 1, 161-166.

Schmitter, Philippe C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration', *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, 836-868.

Spiegel Online (2011) 'Migranten aus Nordafrika: Flüchtlingsansturm spaltet Europa', <http://www.spiegel.de/politik/ausland/migranten-aus-nordafrika-fluechtlingsansturm-spaltet-europa-a-756348.html>, 11.4.2011 18:30, [letzter Zugriff am 22.4.2014].

Spiegel-Online (2011) 'EU-Streit um Flüchtlinge. Italien stellt Tunesiern Papiere für Weiterreise aus', <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,757526,00.html>, 16.4.2011 21:48, [letzter Zugriff am 4.3. 2014].

Spiegel Online, (2011) 'Flüchtlinge aus Nordafrika: Sarkozy will Reisefreiheit einschränken', darin übersetztes Zitat aus *Le Figaro* vom 22.4.2011,

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,758772,00.html>. 23.4.2011 12:32, [letzter Zugriff am 4.3.2014].

Spiegel Online (2011) 'Schengen Streit: Dänemarks Rechte setzt Grenzkontrollen durch', <http://www.spiegel.de/politik/ausland/schengen-streit-daenemarks-rechte-setzt-grenzkontrollen-durch-a-761978.html>, 11.5.2011 17:25, [letzter Zugriff am 24.4.2014].

Spiegel Online (2014) 'Flüchtlingspolitik: CSU fordert Kontrollen an der Grenze zu Österreich', <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-csu-macht-vorschlaege-zur-fluechtlingspolitik-und-grenzkontrollen-a-990500.html>, 9.9.2014 06:36, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Spiegel Online (2014) 'Mögliche Grenzkontrollen: SPD-Innenminister entsetzt über CSU-Pläne zur Flüchtlingspolitik', <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingspolitik-und-asyl-spd-lehnt-grenzkontrollen-plan-der-csu-ab-a-990655.html>, 9.9.2014 16:59, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Thatcher, Margaret 'Speech to the College of Europe („The Bruges Speech“)', Brügge, 20.9.1988, *Transkript auf der Homepage Margaret Thatcher Foundation*, <http://www.margarethatcher.org/document/107332>, [letzter Zugriff am 13.7.2014].

„Visakodex“:

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2009) 'Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft', <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32009R0810>, [letzter Zugriff am 13.11.2014].

Vertrag über die Einheitliche Europäische Akte, ABl. L 169 vom 29.6. 1987.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012, 47.

Vertrag über die Europäische Union (EUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012, 15.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), ABl. C 321 vom 29.12.2006.

WienerZeitung.at (2014) 'Asyl – Türen zu und durch?', http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/658898_Tueren-zu-und-durch.html, 9.9.2014 18:24, [letzter Zugriff am 22.10.2014].

Wirtschaftsblatt Online (2014) 'Innenministerin verordnet Aktion scharf an Österreichs Grenzen', <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/oesterreich/3873086/Innenministerin->

verordnet-Aktion-scharf-an-Osterreichs-Grenzen, 20.9.2014 18:03, [letzter Zugriff am 26.10.2014].

Zaiotti, Ruben (2007) 'Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 1, April 2007, 31-54.