

Stößt das Schengen-System an seine Grenzen?

Aktuelle Herausforderungen und Perspektiven des grenzfreien Raums



Bachelorarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades

Bachelor of Science

im Bachelorstudium

Sozialwirtschaft

Eingereicht von:

Magdalena Lercher

Angefertigt am

**Institut für Gesellschafts-
und Sozialpolitik**



Beurteiler:

Mag. Hansjörg Seckauer

LVA:

**Politische Institutionen in
Europa (SS 2018)**

November, 2018

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt bzw. die wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Die vorliegende Bachelorarbeit ist mit dem elektronisch übermittelten Textdokument identisch.

Linz, am _____

Magdalena Lercher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Historische Entwicklung des Schengen-Systems.....	6
2.1 <i>Hintergründe</i>	6
2.1.1 <i>Idee der Freizügigkeit in einem gemeinsamen Binnenmarkt</i>	6
2.1.2 <i>Der Versuch einer supranationalen Einigung.....</i>	7
2.2 <i>Das Schengen Übereinkommen als bilaterales Experiment</i>	8
2.2.1 <i>Das Saarbrücker Abkommen</i>	8
2.2.2 <i>Das Schengener Übereinkommen</i>	9
2.2.3 <i>Das Schengener Durchführungsübereinkommen</i>	10
2.3 <i>Inkorporierung in den Rechtsrahmen der EU</i>	12
2.3.1 <i>Überführung des Schengen-Besitzstandes durch den Vertrag von Amsterdam</i>	12
2.3.2 <i>Weitere Beitritte und aktueller Stand</i>	15
3. Vertragsinhalte und weiterführende Maßnahmen zur Gewährleistung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	18
3.1 <i>Die neuen Grenzen im Schengen-Raum.....</i>	18
3.1.1 <i>Abschaffung der Binnengrenzkontrollen</i>	19
3.1.2 <i>Verstärkung der Außengrenzkontrollen nach einheitlichem Standard.....</i>	19
3.1.3 <i>Schengen-Visa</i>	22
3.2 <i>Weitere Ausgleichsmaßnahmen.....</i>	23
3.2.1 <i>Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.....</i>	23
3.2.2 <i>Bestimmungen zur Asylpolitik</i>	24
4. Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Schengen-System	25
4.1 <i>Erste Diskussionen um die Ausnahmeklausel im Schengener Grenzkodex.....</i>	25
4.1.2 <i>Wiederaufnahme der Grenzkontrollen durch Frankreich (Arabischer Frühling 2011)</i>	26
4.1.3 <i>Reform der Ausnahmeklausel: Mangelnder Schutz der Außengrenzen.....</i>	28
4.2 <i>Die Flüchtlingskrise 2015/16 als Zerreißprobe für das Schengen-Systems</i>	30
4.2.1 <i>Mangelnder Schutz der Außengrenzen.....</i>	31
4.2.2 <i>Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen</i>	32
5. Aktuelle politische Tendenzen: Die Zukunft des Schengen-Systems.....	35
5.1 <i>Scheitern oder Stärkung des Schengen-Systems?.....</i>	35
5.1.1 <i>Zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftlichem Vorgehen</i>	35
5.1.2 <i>Maßnahmen zur Stärkung des Schengen-Systems.....</i>	37
5.2 <i>Exkurs: Die Folgen von Nicht-Schengen.....</i>	40
6. Bewertung und Fazit	43
Literaturverzeichnis	45
Abbildungsverzeichnis	51

Abkürzungsverzeichnis

Benelux	Sammelbegriff für die Staaten Belgien, Niederlande und Luxemburg
EASO	Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EU	Europäische Union
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäische Polizeiamt
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union (frontières extérieures)
SIS	Schengener Informationssystem
VIS	Visa-Informationssystem

1. Einleitung

Das Schengen-System stellt eine der bedeutendsten Errungenschaften der Europäischen Union (EU) dar und trägt maßgeblich zum Konzept eines *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* bei. Mit dem 1985 unterzeichneten *Schengener Übereinkommen* wurde ein erster Versuch gestartet, die Kontrollen an den Binnengrenzen der damaligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) abzuschaffen und sich stattdessen auf den Schutz der Außengrenzen zu konzentrieren. Der dadurch entstandene freie Waren- und Personenverkehr wurde somit ein Kernelement des gesamten Europäischen Projekts.

Rund 30 Jahre funktionierte das Schengen-System in der Praxis weitestgehend gut, bis der Flüchtlingszustrom nach Europa mit dem Ausbruch des Arabischen Frühlings 2011 massiv zunahm, sich in weiterer Folge durch den Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien 2015 zu einer Krise entwickelte und das Schengen-System auf den Prüfstand stellte. Der enorme Zustrom von Flüchtlingen versetzte vor allem die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen wie Italien und Griechenland in eine Notlage, da sie dem Schutz der Außengrenze kaum mehr nachkommen konnten. Dies führte dazu, dass einige Mitgliedsstaaten die Kontrollen an den Binnengrenzen wieder aufnahmen, die teilweise bis heute (2018) andauern und somit einem Funktionieren des Schengen-Systems im Weg stehen. Wenngleich diese Probleme durch den Migrationszustrom zum Vorschein kamen, beziehen sich die Herausforderungen allerdings auf Regelungslücken und Auslegungsdiskussionen bezüglich des Schengen-Systems.

Obwohl aus heutiger Sicht die Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge enorm gesunken ist, blieben die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Schengen-Regelungswerk weiter bestehen, wobei die Frage nach der Zukunft des Schengen-Systems seither im politischen und medialen Diskurs steht und somit einen aktuellen Forschungsbedarf aufweist. Die dieser Arbeit zugrunde liegende zentrale Forschungsfrage lautet daher:

Mit welchen Herausforderungen ist das Schengen-System konfrontiert und welche Perspektiven ergeben sich für die Zukunft?

Dabei wird einleitend die historische Entwicklung des Schengen-Systems, beginnend mit den ersten zwischenstaatlichen Gedanken zum grenzfreien Raum bis hin zur Eingliederung in den Rechtsrahmen der EU, genauer erläutert. Des Weiteren wird eine umfassende Analyse der Regelungen und Ausgleichsmaßnahmen, die durch das Schengen-System getroffen wurden, vorgenommen. Das Hauptaugenmerk der Arbeit liegt auf den Herausforderungen im Hinblick auf das Schengen-Regelwerk, die durch den wachsenden Migrationsdruck entstanden sind und bis heute zu einem Aussetzen des Schengen-Systems geführt haben. Der Frage, inwiefern sich diese Herausforderungen auf die Zukunft des Schengen-Systems auswirken und welche Perspektiven sich ergeben, wird im letzten Teil der Arbeit nachgegangen. Das abschließende Fazit wird sich mit der gewonnen Erkenntnis und Bewertung der Ergebnisse befassen.

2. Historische Entwicklung des Schengen-Systems

2.1 Hintergründe

2.1.1 Idee der Freizügigkeit in einem gemeinsamen Binnenmarkt

Der Entstehungsgeschichte der Freizügigkeit in Europa geht zurück bis in die 1950er Jahre. Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges entstanden die ersten Projekte zur europäischen Integration, von welchen man sich neben wirtschaftlicher auch politische Einigung zur Wahrung des Friedens in Europa erhoffte.¹ Mit Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) 1957, bestehend aus der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg, wurden erstmals die Idee eines gemeinsamen Binnenmarktes und die daraus resultierenden ökonomischen Vorteile fokussiert.² Daraus leiteten sich bald Diskussionen über die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ab, um einen freien Waren- und Personenverkehr anzustreben.³

In den folgenden Jahrzehnten erwies es sich jedoch als schwierig, solche Verhandlungen durchzusetzen, da sich die westeuropäischen Regierungen in einem Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen einerseits und innerer Sicherheit andererseits bewegten. Denn obwohl ein Öffnung der Binnengrenzen für die vorherrschende wirtschaftliche Stagnation von Vorteil gewesen wäre, sah sich Europa in den 1970er Jahren erstmals mit steigender Migration von Nicht-Europäern konfrontiert. Aus Angst vor illegaler Migration wurde der Vorschlag der Grenzöffnung deshalb von einigen Seiten als negativ erachtet. Des Weiteren hatten einige westeuropäische Staaten mit terroristischen Ereignissen zu kämpfen, die zwar größtenteils von nationalen Gruppen ausgingen, jedoch erstreckte sich die

¹ Vgl. Raffl, Philipp (2016): *Sind Dublin und Schengen gescheitert? Geltendes Unionsrecht im Spannungsverhältnis zu gelebter Staatenpraxis angesichts der Flüchtlingskrise 2015/16*. Linz: Diplomarbeit der JKU Linz, S. 5, abgerufen unter:

<http://epub.jku.at/obvulihs/content/pageview/1517891> (Zugriff: 28.04.2018)

² Vgl. Lederer, Daniel (2009): *Österreich und das Schengener Abkommen: Auswirkungen der Grenzöffnung zu den neuen EU-Staaten auf die Kriminalitätsentwicklung im grenznahen Raum*. Wien: Diplomarbeit der Universität Wien, S. 10, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/8268/1/2009-11-25_0547621.pdf (Zugriff: 25.07.2018)

³ Vgl. Rieder, Stefanie (2014): *Die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen - Schengen als Opfer für die „nationale Sicherheit“?* Wien: Masterarbeit der Universität Wien, S. 6, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/35155/1/2014-12-09_0647956.pdf (Zugriff: 15.05.2018)

Organisation über Staaten hinweg, was das Thema der Grenzöffnung zu einem schwierigen Unterfangen machte.⁴

2.1.2 Der Versuch einer supranationalen Einigung

Der institutionelle Rahmen für ein solches Vorhaben wäre zu dieser Zeit die EG⁵ gewesen, der nunmehr neben den Gründungsmitgliedern der EWG auch Großbritannien, Irland, und Dänemark (1973) beigetreten waren, später folgten Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986)⁶. Anfang der 1980er Jahre konkretisierte sich das Thema des Grenzabbaus dennoch und die ersten Verhandlungen innerhalb der EG starteten. Allerdings konnte unter den Mitgliedern vorerst keine gemeinsame Lösung gefunden werden, da einige Mitgliedsstaaten wie Großbritannien mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen eine enorme Einschränkung der nationalen Sicherheit befürchteten.⁷ Die damalige Premierministerin Margaret Thatcher äußerte ihre Zweifel zu dieser Thematik wie folgt:

“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 totally 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.”⁸

Daneben scheiterten die Verhandlungen ebenso an der begrifflichen Definition der Personenfreizügigkeit. Einige Mitgliedsstaaten waren nur bereit, ihre Grenzen für EG-BürgerInnen zu öffnen, nicht aber für *Drittstaatsangehörige*. Dies hätte jedoch zur Unterscheidung der Staatsangehörigkeit der Person weiterhin Kontrollen vorausgesetzt.⁹ Die Hauptbefürworter der Grenzöffnung wie Frankreich und die

⁴ Vgl. Zaiotti, Ruben (2011): *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago/London: The University of Chicago Press, S. 61ff.

⁵ Anm.: Durch den Fusionsvertrag von 1967 wurden die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS), die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* sowie die *Europäische Atomgemeinschaft* (Euratom) zur *Europäischen Gemeinschaft* zusammengelegt; vgl. Wessels, Wolfgang (2008): *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71

⁶ Vgl. Wessels, S. 81

⁷ Vgl. Rieder, 2014, S.6

⁸ Thatcher Margaret, Speech to the College of Europe (*The Bruges Speech*), 20.09.1988, Homepage der Margaret Thatcher Stiftung, abgerufen unter: <https://www.margaretthatcher.org/document/107332> (Zugriff: 18.07.2018)

⁹ Vgl. Rieder, 2014, S.6

Bundesrepublik Deutschland sprachen sich in weiterer Folge sogar dafür aus, das Beschlussverfahren der EG so abzuändern, dass sich nur diejenigen Mitglieder einem Abkommen anschließen konnten, die es befürworteten. Zaiotti spricht in diesem Zusammenhang bereits von einem Europa der zwei Geschwindigkeiten.¹⁰ Dass das Ziel eines Europas ohne Grenzen dennoch auf gemeinschaftlicher Ebene verfolgt wurde, erschließt sich aus den Ausführungen der 1986 unterzeichneten *Einheitlichen Europäischen Akte*. Artikel 13 lautet wie folgt:

„Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist.“¹¹

Diese gleichen Visionen und doch unterschiedlichen Vorstellungen in der operativen und zeitlichen Umsetzung der Freizügigkeit führten Zaiotti zufolge dazu, dass sich in Europa zwei unterschiedliche Konzepte einerseits auf gemeinschaftlicher und andererseits auf zwischenstaatlicher Ebene entwickelten, wobei sich letzteres vorerst durchsetzte, um in Folge durch das erste abgelöst zu werden.¹²

2.2 Das Schengen Übereinkommen als bilaterales Experiment

2.2.1 Das Saarbrücker Abkommen

In den 1970er Jahren fand bereits eine schrittweise Annäherung durch eine Reihe von bilateralen Abkommen zur Erleichterung der Grenzübergänge zwischen einigen Staaten statt. Einerseits gab es zwischen den Benelux-Staaten (Belgien, Niederlande und Luxemburg) bereits eine Passunion, deren Erweiterung um Deutschland und Frankreich angedacht wurde. So wurde die Absicht des Abbaus der Binnengrenzkontrollen bis auf Weiteres auf zwischenstaatlicher Ebene durchgesetzt.

Als Wegbereiter für das Schengener Übereinkommen gilt das 1984 unterzeichnete Saarbrücker Abkommen, welches zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich zur Abschaffung der Personenkontrollen an der gemeinsamen Grenze

¹⁰ Vgl. Zaiotti, S. 68

¹¹ Artikel 13 *Einheitliche Europäische Akte*, ABl. L 169/1 vom 29.06.1987, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:DE:PDF> (Zugriff: 14.08.2018)

¹² Vgl. Zaiotti, S. 69

getroffen wurde. Es wurde einerseits der Grenzübergang erleichtert, indem beispielsweise nur noch Sichtkontrollen, bei welchen die Fahrzeuge nicht mehr anhalten musste, stattfanden, andererseits arbeiteten die beiden Regierungen an einem gemeinsamen Schutz der Außengrenzen. In Anlehnung an dieses gelungene Abkommen wurde 1985 dem Rat der Europäischen Gemeinschaft ein Entwurf betreffend die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG vorgelegt, jedoch nicht verabschiedet. Eine Übereinkommen innerhalb des Rechtsrahmens der EG konnte somit nicht realisiert werden.¹³

2.2.2 Das Schengener Übereinkommen

Die Befürworter der vollen Personenfreiheit wollten eine neuerliche Verhandlung durch den Rat nicht abwarten und starteten ein Projekt zum Abbau der Grenzkontrollen auf völkerrechtlicher Ebene. Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die bestehende Benelux-Passunion in der belgischen Ortschaft Schengen das *Schengener Übereinkommen* (Schengen I)¹⁴ zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen.¹⁵

Gegliedert wurde das Vorhaben in die zwei Titel „Kurzfristig durchzuführende Maßnahmen“ und „Langfristig durchzuführende Maßnahmen“, wobei die kurzfristigen Maßnahmen hauptsächlich den Regelungen des Saarbrücker Abkommens zur Erleichterung der Grenzübergänge entsprechen. Zudem enthält dieser Titel auch die Vorgabe zur verstärkten Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeibehörde, vor allem in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.¹⁶ Der erste Artikel in Titel II definiert das langfristige Ziel und die dafür notwendigen Maßnahmen wie folgt:

„Im Personenverkehr streben die Vertragsparteien den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an ihre Außengrenzen an. Zu diesem Zweck bemühen sie sich zuvor, soweit

¹³ Vgl. Raffl, S.7f.

¹⁴ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *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* (hier Schengener Übereinkommen). ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 13-18, abgerufen unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006040> (Zugriff 26.07.2018)

¹⁵ Vgl. Hummer, Waldemar (2010): *Die Europäische Union - das unbekannte Wesen. Die EU in 240 Bildern*. Wien: Springer-Verlag, S. 28

¹⁶ Vgl. Raffl, S. 9

notwendig, die den Kontrollen zugrunde liegenden Gesetze und Vorschriften hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen zu harmonisieren und ergänzende Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Personen, die nicht Angehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind, zu ergreifen.“¹⁷

In diesem Sinne vereinbarten die Vertragsparteien zur Umsetzung der Bestimmungen und zur besseren Zusammenarbeit regelmäßige Treffen abzuhalten. Obwohl der genaue Wortlaut des Abkommens bereits den *schrittweisen* Abbau der Grenzkontrollen betont, wurde für die Operationalisierung der Maßnahmen der 1. Jänner 1990 verbindlich festgelegt.¹⁸

2.2.3 Das Schengener Durchführungsübereinkommen

Wie bereits erwähnt, erforderte diese Zielvorgabe eine lange und intensive Vorbereitungszeit, um die beschlossenen Regelungen durchzuführen und weiterführende Maßnahmen festzulegen. Zu diesem Zwecke wurde ein Ministerausschuss aus den Mitgliedsländern einberufen, der in sechsmonatigem Abstand tagte und dessen Vorsitz ebenso im Halbjahrestakt wechselte. Die zuständigen Arbeitsgruppen befassten sich mit Angelegenheiten des freien Waren- und Personenverkehrs, des Transports, der inneren Sicherheit sowie der Polizei. Der Ministerausschuss setzte sich aus den Außenministern zusammen, welche - bis auf den Deutschland, welches vom Bundeskanzleramt vertreten war - ebenso im EG-Ministerrat tätig waren.¹⁹ Dies führte dazu, dass der Rat der EG bis zu einem gewissen Grad in die Verhandlungen betreffend die Durchführung des Schengener Abkommens involviert waren, die Kommission der EG war jedoch nicht beteiligt, sondern musste nur über die Ergebnisse informiert werden.²⁰

¹⁷ Artikel 17 des Schengener Übereinkommens

¹⁸ Vgl. Raffl, S. 9

¹⁹ Vgl. Klinar, Judith (2015): *Das Schengener Abkommen als Zukunftsmodell der Integrationspolitik. Eine Analyse der Meinungen junger Menschen zum Thema Grenzkontrollen und Integrationspolitik in Österreich*. Wien: Masterarbeit der Universität Wien, S. 62, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/37557/1/2015-05-27_0952092.pdf (Zugriff: 26.07.2018)

²⁰ Vgl. Zaiotti, S. 74

Diese Arbeit betreffend die Ausarbeitung weiterer Maßnahmen dauerte noch eine Weile an und wurde erst im Herbst 1989 in einem *Durchführungsübereinkommen* zusammengefasst und den Mitgliedsstaaten zur Unterzeichnung vorgelegt. Durch den Fall der Berliner Mauer verzögerte sich das endgültige Zustandekommen jedoch um ein weiteres halbes Jahr²¹, sodass das *Schengener Durchführungsübereinkommen*²² (Schengen II) schlussendlich am 19. Juni 1990 von allen bisherigen Mitgliedern unterschrieben wurde (ebenso wie Schengen I als völkerrechtlicher Vertrag). Der Inhalt dieses Abkommens gliedert sich in folgende acht Titel:

- I Begriffsbestimmungen
- II Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Personenverkehr
- III Polizei und Sicherheit
- IV Schengener Informationssystem
- V Transport und Warenverkehr
- VI Datenschutz
- VII Exekutivausschuss
- VIII Schlussbestimmungen²³

In diesem Abkommen wurden nunmehr die wesentlichen Regelungen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und gleichzeitigen Verlegung zu den Außengrenzen bestimmt sowie weitere Maßnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit beschlossen. Zum besseren Verständnis werden die genauen Vertragsinhalte im Rahmen dieser Arbeit im nächsten Kapitel (Kapitel 3) genauer erläutert. Was an dieser Stelle jedoch erwähnenswert erscheint, ist Artikel 140 des Durchführungsübereinkommens, welcher besagt, dass sich jeder Mitgliedsstaat der EG (bzw. später der EU) dazu entschließen konnte, dem Abkommen beizutreten, wozu es in weiterer Folge auch kam. Die Ratifizierung des Abkommens durch alle Mitgliedsstaaten war zwar bereits 1993 abgeschlossen, allerdings setzte die endgültige Inkraftsetzung für jeden Mitgliedsstaat

²¹ Vgl. ebd., S. 71

²² Anm.: Vollständige Titel lautet: *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* (hier Schengener Durchführungsübereinkommen). ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 19-62, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29> (Zugriff: 30.07.2018)

²³ Vgl. Schengener Durchführungsübereinkommen

die Tatsache voraus, den Bestimmungen des Abkommens vollständig nachkommen zu können. Diese Entscheidung kam dem Exekutivausschuss zu, welcher eine Realisierung erst zum 26. März 1995 absegnete.²⁴ Zu diesem Zeitpunkt hatten sich bereits Italien, Spanien, Portugal und Griechenland dem Abkommen angeschlossen.²⁵ Die weiteren Beitritte stehen in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der EU und werden aus chronologischen Gründen im nächsten Abschnitt behandelt.

2.3. Inkorporierung in den Rechtsrahmen der EU

Dass sich die Freizügigkeit so lange rein auf zwischenstaatlicher Ebene entfaltet hatte und der Rechtskörper der EG quasi umgangen worden war, hatte Zaiotti zufolge auch damit zu tun, dass Schengen einerseits von den Initiatoren selbst, andererseits aber auch von der Europäischen Kommission als Experiment für ein späteres supranationales Vorgehen gesehen wurde. Obwohl nicht alle Organe von einer positiven Entwicklung des Schengen-Systems überzeugt waren, war jedoch klar, dass ein solches Projekt früher oder später auf gemeinschaftliche Ebene übertragen werden musste.²⁶

2.3.1 Überführung des Schengen-Besitzstandes durch den Vertrag von Amsterdam

Mit dem *Vertrag von Maastricht*²⁷ 1993 wurde bezüglich der Kompetenzen der EU ein Drei-Säulen-Modell gestaltet. Dabei wurde in der dritten Säule die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres vereinbart (siehe Abbildung 1). Diese dritte Säule verankerte nun erstmals die bis dahin nur im Rahmen des Schengen-Systems geregelten Politikbereiche wie die polizeiliche Zusammenarbeit oder die Maßnahmen zum freien Personenverkehr. Jedoch basierte die Kooperation immer noch auf zwischenstaatlicher Ebene, was bedeutete, dass die Beschlüsse einstimmig durch den Rat verabschiedet werden mussten und dem Parlament keine großen Einflussmöglichkeiten zukamen.

²⁴ Vgl. Raffl, S. 13f.

²⁵ Vgl. Hummer, 2010, S. 28f.

²⁶ Vgl. Zaiotti, S. 75f.

²⁷ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *Vertrag über die Europäische Union* vom 07.02.1992 (hier: Vertrag von Maastricht). Mit diesem Vertrag wurde die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union umbenannt)



Abbildung 1: Säulenmodell im Vertrag von Maastricht (Quelle: BMI, 2018b)

Im Hinblick auf dieses relativ mühsame Beschlussverfahren wurde allerdings bald eine Überarbeitung vorgeschlagen.²⁸

Zwischenzeitlich hatten sich 1995 Österreich, Finnland, Dänemark und Schweden der EU angeschlossen und konnten somit auch dem Schengen-Raum beitreten. Österreich hatte sein Interesse tatsächlich schon früher geäußert, was jedoch erst mit der Zugehörigkeit zur Union 1995 verwirklicht werden konnte. Auch gestalteten sich die Beitrittsverhandlungen mit Finnland, Dänemark und Schweden nicht leicht, da eine Passunion mit Norwegen und Island bestand. Diese beiden Staaten waren jedoch nicht Mitglieder der EU und kamen somit eigentlich nicht für das Abkommen in Frage. Dennoch wurde mittels eines Assoziierungsabkommens ein Beitritt derselben ermöglicht und 1996 konnte die gesamte Nordische Passunion dem Schengen-Raum beitreten.²⁹

Eine große Entwicklung auf supranationaler Ebene wurde 1997 mit dem *Vertrag von Amsterdam*³⁰ vollzogen. Einerseits wurde im Hinblick auf die Freizügigkeit innerhalb

²⁸ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Inneres (2018): *Die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. BMI, abgerufen unter: <https://www.bmi.gv.at/509/Raum/start.aspx> (Zugriff: 10.08.2018)

²⁹ Vgl. Raffl, S. 16

³⁰ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte* vom 02.10.1997 (hier: Vertrag von Amsterdam). Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, abgerufen unter: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (Zugriff: 04.08.2018)

der EU ein Konzept des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*³¹ entwickelt. Andererseits wurden einige Politikbereiche aus der dritten intergouvernementalen Säule in die erste Säule, also auf supranationales Unionsrecht, übertragen (siehe Abbildung 2).



Abbildung 2: Säulenmodell im Vertrag von Amsterdam (Quelle: BMI, 2018b)

Während die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit weiterhin in der dritten Säule verblieb, wurden die Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung sowie weitere mit dem Personenverkehr in Zusammenhang stehende Politikfelder in die erste Säule übertragen. Dieser Akt bedeute einerseits formal die gemeinschaftliche Behandlung dieser Themen und andererseits ein anderes Beschlussverfahren. Denn Rechtsakte wurden hiermit nicht mehr allein von dem Rat beschlossen, sondern in einem Mitentscheidungsprozess durch das Parlament. Ebenso benötigte der Rat von nun an nur noch die qualifizierte Mehrheit, um Beschlüsse zu fällen. (Diese Struktur blieb für die nächsten zehn Jahre bestehen, bis mit dem *Vertrag von Lissabon* 2004 das Säulenmodell aufgelöst wurde und das beschriebene Beschlussverfahren für fast alle Bereiche in Justiz und Inneres ausgeweitet wurde).³²

Die wohl wichtigste Maßnahme bezüglich der Freizügigkeit im Vertrag von Amsterdam stellt allerdings das *Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den*

³¹ Vgl. Artikel 1, Abs. 3 des Vertrags von Amsterdam

³² Vgl. BMI, 2018b

*Rahmen der Europäischen Union*³³ dar. Damit wurden alle Regelungen, die im Zusammenhang mit dem Schengener Übereinkommen 1985 und dem Schengener Durchführungsübereinkommen 1990 getroffen wurden, sowie weitere Beitrittsprotokolle und Beschlüsse des Exekutiv Ausschusses unter dem Begriff des *Schengen-Besitzstandes*³⁴ zusammengefasst und ebenso wie die zukünftige Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU übertragen.³⁵

Eine zentrale Folge dieser Überführung ergibt sich im Zusammenhang mit der Aufnahme von neuen Mitgliedern in die EU. Ab Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam musste dementsprechend jedes EU-Mitglied den Schengen-Besitzstand vollständig übernehmen.³⁶ Zudem trat anstelle des Exekutiv Ausschusses, welcher bislang Entscheidungen über die Durchführung der Abkommen getroffen hatte, nunmehr der Rat. Ob mögliche Beitrittskandidaten die Voraussetzung für den vollständigen Beitritt zum Schengen-Raum erfüllten, entschied fortan alleine der Rat, jedoch immer noch einstimmig.³⁷ Ein Problem ergab sich allerdings mit Großbritannien und Irland, welche bereits EU-Mitglieder waren, den Schengen-Besitzstand jedoch nicht übernehmen wollten. In weiterer Folge wurden sodann Assoziierungsabkommen mit den beiden Staaten getroffen, sie zählen aber bis heute nicht zum Schengen-Raum. Ebenso wurden für Dänemark Sonderregelungen getroffen, wobei dieses trotzdem als Mitgliedstaat gesehen wird.³⁸ Insgesamt kann dennoch gesagt werden, dass durch den Vertrag von Amsterdam der größte Schritt in Bezug auf die Freizügigkeit auf supranationaler EU-Ebene erreicht wurde.

2.3.2 Weitere Beitritte und aktueller Stand

Als Folge der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU bedeuteten die neuen EU-Beitritte im Rahmen der Ost-Erweiterung 2004 gleichzeitig auch einen Beitritt in den Schengen-Raum. Zwar bedurfte dies erst einer vollständigen Prüfung der Voraussetzungen durch den Rat, weshalb der endgültige Abbau der

³³ Anm.: hier Schengen-Protokoll, Anhang zum Vertrag von Amsterdam

³⁴ Anm.: auch *Schengen-Aquis* genannt

³⁵ Vgl. Rieder, 2014, S. 13f.

³⁶ Vgl. Artikel 8 Schengen-Protokoll

³⁷ Vgl. Artikel 2, Absatz 1 Schengen-Protokoll

³⁸ Vgl. Artikel 6, Schengen-Protokoll

Binnengrenzkontrollen durch Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta, Estland, Lettland und Litauen erst zum 21. Dezember 2007 erfolgen konnte.³⁹ Bei den 2007 zur EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien sowie dem 2013 zuletzt aufgenommenen Mitglied Kroatien wurde eine Aufnahme in den Schengen-Raum mangels Erfüllung der Voraussetzungen hingegen nicht vorgenommen. Indessen wurden durch Assoziierungsabkommen ein Beitritt der Schweiz (2004) und Liechtensteins (2013) ermöglicht, sodass sich der Schengen-Raum wie folgt darstellt (siehe Abbildung 3 und 4):

EU-Mitgliedsstaaten, die dem Schengen-Raum angehören	Drittländer, die dem Schengen-Raum angehören	EU-Mitgliedsstaaten, die nicht dem Schengen-Raum angehören
Belgien	Island	Bulgarien
Deutschland	Liechtenstein	Großbritannien
Dänemark	Norwegen	Irland
Estland	Schweiz	Kroatien
Finnland		Rumänien
Frankreich		Zypern
Griechenland		
Italien		
Lettland		
Litauen		
Luxemburg		
Malta		
Niederlande		
Österreich		
Polen		
Portugal		
Schweden		
Slowakei		
Slowenien		
Spanien		
Tschechische Republik		
Ungarn		

Abbildung 3: Schengen-Mitglieder (Quelle: eigene Darstellung)

³⁹ Vgl. Raffl, S. 15

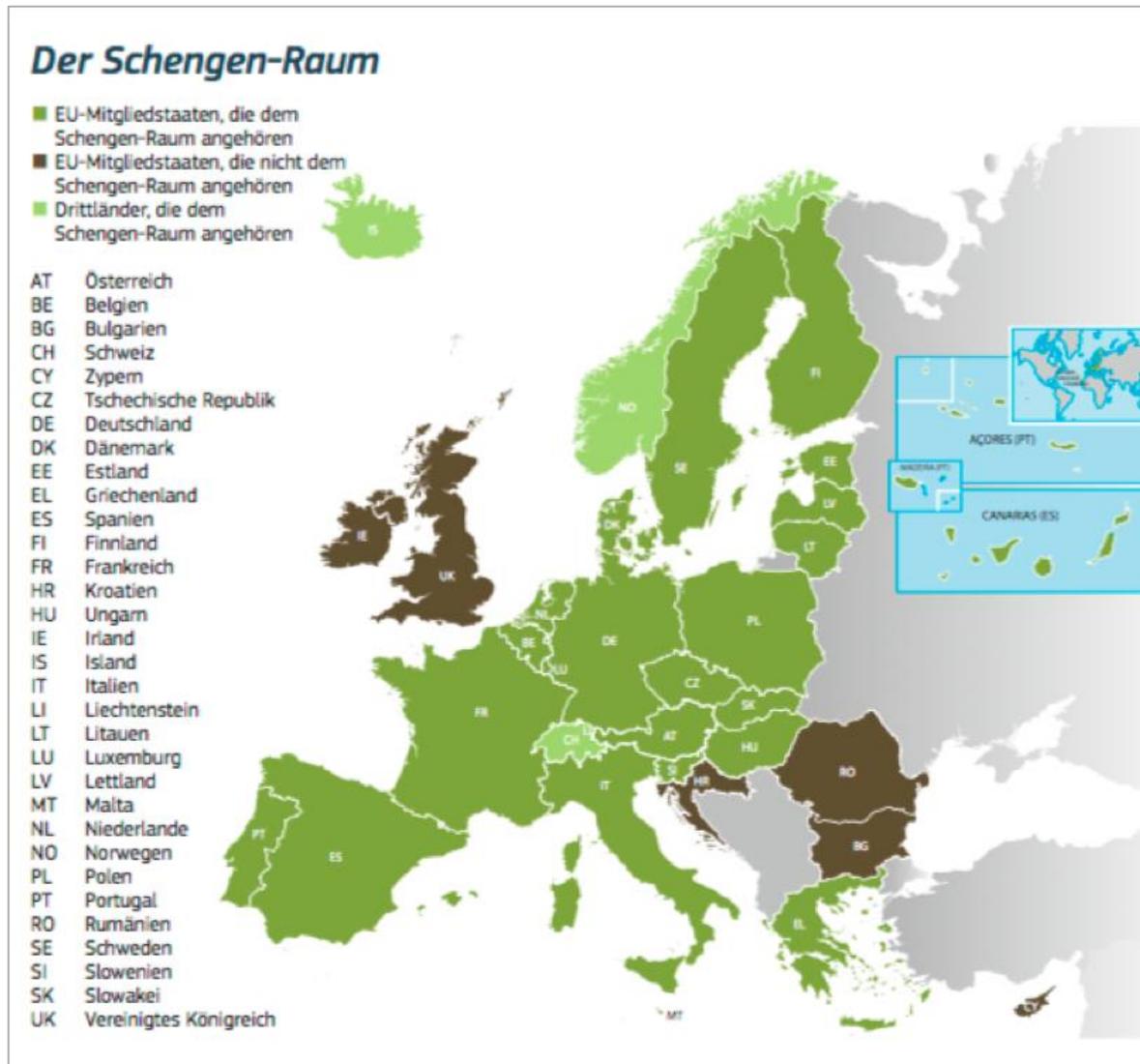


Abbildung 4: Der Schengen-Raum (Quelle: Europäische Kommission, Der Schengen-Raum)

3. Vertragsinhalte und weiterführende Maßnahmen zur Gewährleistung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Regelungsgegenstände des Schengen-Systems bzw. weitere damit verbundene Kodifizierungen genauer erläutert. Die entscheidende Vereinbarung bezieht sich auf die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sowie die Vereinheitlichung der Außengrenzkontrollen. Zudem werden die im Zusammenhang mit dem Schengener Durchführungsabkommen beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen, welche etwaige Einschränkungen in der nationalen Sicherheit kompensieren sollen, beschrieben. Diese Ausgleichsmaßnahmen bedeuten hauptsächlich die Verstärkung der Außengrenzkontrollen, die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie eine gemeinsame Visa- und Asylpolitik.⁴⁰

3.1 Die neuen Grenzen im Schengen-Raum

Der zentrale Bestandteil des Schengen-Systems ist wie bereits erwähnt die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die gleichzeitige Verlegung der Kontrollen an die Außengrenzen. Die rechtliche Grundlage dafür stellt aktuell der *Schengener Grenzkodex*⁴¹ in seiner mittlerweile zweiten Fassung vom 9. März 2016 dar, wobei die meisten Ausführungen bereits denen des *Schengener Durchführungsübereinkommens* entsprechen. Der Begriff der Binnengrenze umfasst demnach

- a) *die gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen,*
- b) *die Flughäfen der Mitgliedstaaten für Binnenflüge,*
- c) *die See-, Flussschiffahrts- und Binnenseehäfen der Mitgliedstaaten für regelmäßige interne Fährverbindungen*⁴²

⁴⁰ Vgl. Hummer, 2010, S. 28

⁴¹ Anm.: vollständiger Titel lautet: *Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)*. ABl. L77/1 vom 23.03.2016, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=DE> (Zugriff: 20.08.2018)

⁴² Artikel 2 Absatz 1 Schengener Grenzkodex

Als Außengrenzen werden die Grenzen der Mitgliedsstaaten beschrieben, welche keine Binnengrenzen im Sinne der obigen Ausführungen sind.⁴³ Durch diese Einteilung ergab sich allerdings auch eine neue Grenzkonstellation. So sind die Außengrenzen nunmehr einerseits nationale Grenzen, andererseits auch EU-Außengrenzen.⁴⁴

Grundsätzlich gilt, wer diese Außengrenze einmal legal überschritten hat, kann sich im gesamten Hoheitsgebiet des Schengen-Raums entsprechend der Aufenthaltsdauer-erlaubnis frei bewegen. Im Folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen zur Übertretung und zum Schutz der jeweiligen Grenze näher erläutert und anschließend das gemeinsame Schengen-Visum beschrieben.

3.1.1 Abschaffung der Binnengrenzkontrollen

Grundsätzlich sieht das Schengen-System vor, dass das Übertreten der Binnengrenzen jederzeit unabhängig von der Staatsangehörigkeit ohne Personenkontrolle möglich sein soll.⁴⁵ Dennoch können Kontrollen entsprechend der polizeilichen Befugnisse nach nationalem Recht sowie Sicherheitskontrollen an Flughäfen immer noch durchgeführt werden.⁴⁶ Davon abgesehen findet sich eine Ausnahmeklausel in Bezug auf die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Da diese Regelung allerdings eine der bislang größten Diskussionen um das Schengen-System ausgelöst hat und als besondere Herausforderung gilt, wird diese im nächsten Kapitel ausführlich thematisiert.

3.1.2 Verstärkung der Außengrenzkontrollen nach einheitlichem Standard

Von Beginn an war den Vertragsparteien klar, dass mit dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen eine stärkere Überwachung der Außengrenzen einhergehen sollte. Da die Binnen-Mitgliedsstaaten die Einreise von Drittstaatsangehörigen in das eigene Land nicht mehr kontrollieren können, müssen sie sich auf den Schutz der

⁴³ Vgl. Artikel 2 Absatz 2 Schengener Grenzkodex

⁴⁴ Vgl. Vobruba, Georg (2017): *Zwischen Zentrum und Peripherie: Die europäische Integration nach Euro- und Schengenkrise*. ÖGfE Policy Brief 26/2017, S. 3, abgerufen unter: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/OEGfE_Policy_Brief-2017.26.pdf (Zugriff: 16.08.2018)

⁴⁵ Vgl. Artikel 22 Schengener Grenzkodex

⁴⁶ Vgl. Artikel 23 Schengener Grenzkodex

Außengrenzen verlassen. Diese Angelegenheit liegt somit im Interesse aller Mitgliedsstaaten.⁴⁷ Artikel 15 des Schengener Grenzkodex beschreibt dieses Ziel wie folgt:

„Zur Gewährleistung effizienter Grenzkontrollen mit hohem und einheitlichem Standard an ihren Außengrenzen stellen die Mitgliedstaaten geeignete Kräfte in ausreichender Zahl und angemessene Mittel in ausreichendem Umfang für die Durchführung von Grenzkontrollen an den Außengrenzen [...] zur Verfügung.“⁴⁸

Diese einheitlichen Standards bezüglich der Durchführung der Grenzkontrollen sowie genaue Bestimmungen für die Einreise in das Hoheitsgebiets werden in den Artikel 7 bis 14 des Grenzkodex genauestens beschrieben. Dahingegen fallen die Ausführungen des Kapitel III zum Thema *Personal und finanzielle Mittel für Grenzkontrollen und Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten* sehr kurz aus. Dabei wird lediglich auf die *Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)*⁴⁹, welche als Koordinations- und Verwaltungsstelle dient, verwiesen.⁵⁰ Diese Grenzschutzagentur ist eine supranationale Behörde der EU mit Sitz in Warschau. Dessen Aufgaben stellen sich wie folgt dar, wobei diese Auflistung die im Rahmen der Flüchtlingskrise durchgeführte Kompetenzerweiterung berücksichtigt:

- *Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen (z.B. Joint Operations, das sind temporäre Außengrenzschutzmaßnahmen durch Grenzpolizisten aus mehreren Mitgliedstaaten).*
- *Erstellung allgemeiner und spezifischer Risikoanalysen (z.B. über bedeutsame Grenzabschnitte, Routen illegaler Migration) sowie Bewertung der*

⁴⁷ Vgl. Velling, Johannes (1993): *Schengen, Dublin und Maastricht - Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik*. ZEW Discussion Papers, No. 93-11, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, S. 12, abgerufen unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp9311.pdf> (Zugriff: 20.08.2018)

⁴⁸ Artikel 15 Schengener Grenzkodex

⁴⁹ Anm.: FRONTEX wurde 2004 gegründet und wird mittlerweile als *Europäische Grenz- und Küstenwache* bezeichnet. Vgl. dazu offizielle Frontex-Website: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/> (Zugriff: 21.08.2018)

⁵⁰ Vgl. Artikel 16, Absatz 1 bzw. Erwägungsgrund Nr. 19 des Schengener Grenzkodex

Kapazitäten, die den Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen an den Außengrenzen zur Verfügung stehen.

- *Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten zur Schaffung gemeinsamer Ausbildungsstandards (z.B. Erstellung von Kernlehrplänen, Durchführung gemeinsamer Schulungen, Training im Bereich Menschenrechte).*
- *Beteiligung an der Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung (z.B. neuen Technologien für Grenzsicherung).*
- *Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die verstärkte technische/operative Unterstützung erfordern (humanitäre Notsituationen und Seenotrettungen).*
- *Unterstützung insbesondere jener Mitgliedstaaten, die besonderem und unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind.*
- *Zusammenstellung europäischer Grenzschutzteams, die für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte und Soforteinsätze eingesetzt werden.*
- *Koordinierung oder Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.*
- *Die Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittstaaten.*
- *Betreuung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur).*
- *Verarbeitung personenbezogener Daten, um sie bei der Bekämpfung von Kriminalität, Menschenhandel und irregulärer Einwanderung nutzen zu können.⁵¹*

Folglich kommt dieser Organisation eine sehr große Bedeutung in Bezug auf den Schutz der Außengrenzen und somit bei der Aufrechterhaltung des Schengen-Systems zu. Dennoch beschränkt sich die Agentur nur auf eine unterstützende Funktion, während die Hauptverantwortung weiterhin bei den Mitgliedsstaaten liegt.⁵² Trotzdem soll dadurch der ungleichen Aufwandsverteilung zwischen denjenigen Mitgliedsstaaten, welche nur über Binnengrenzen und denen, welche über Außengrenzen verfügen, entgegengewirkt werden.

⁵¹ Österreichisches Bundesministerium für Inneres (2018): *Das BMI und EU-Agenturen: Frontex*. BMI, abgerufen unter: <https://www.bmi.gv.at/509/Agenturen/frontex.aspx> (Zugriff: 05.09.2018)

⁵² Vgl. Hummer, 2010, S.35

3.1.3 Schengen-Visa

Die einheitlichen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex umfassen ebenso die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet des Schengen-Raums.⁵³ Dafür wurde eine gemeinsame Visapolitik beschlossen, um die gesamten Rechtsvorschriften und Normen für die Erteilung von Visa durch die Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Alle Drittstaatsangehörigen, die in das Hoheitsgebiet des Schengen-Raums einzureisen beabsichtigen, müssen somit ein Visum beantragen, welches durch die Behörden der Mitgliedsstaaten ausgestellt wird.⁵⁴ Allerdings besteht hier eine Ausnahme für einige Länder⁵⁵, welche zwar nicht zum Schengen-Raum zählen, jedoch aufgrund bi- oder multilateraler Abkommen für einen Kurzaufenthalt über kein Visum verfügen müssen.⁵⁶

Die Ausbau der gemeinsamen Bestimmungen fand als letztes 2009 durch die *Verordnung über einen Visakodex*⁵⁷ statt und regelt die rechtlichen Grundlagen für die Genehmigung der Einreise von Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum bis zu einem Kurzaufenthalt von höchstens 90 Tagen je 180 Tage.⁵⁸ Je nach Art und Dauer des Aufenthalts wird von den nationalen Behörden ein Visum einer bestimmten Kategorie ausgestellt. Das Visum der Kategorie A stellt ein Transitvisum dar, welches nur für den Flughafentransit gilt. Die Kategorie B des Transitvisums ermöglicht die Durchreise durch das Schengen-Gebiet innerhalb von fünf Tagen. Für einen Kurzaufenthalt in nur einem Schengen-Land wird der Typ C des Schengen-Visums benötigt, wohingegen sich eine Person mit einem Visum der Kategorie D im gesamten Hoheitsgebiet des Schengen-Raums frei bewegen kann.⁵⁹ Für die Erteilung der Visa müssen auch die einschlägigen Bestimmungen der Einreisevoraussetzungen des

⁵³ Vgl. Artikel 6 Schengener Grenzkodex

⁵⁴ Vgl. Klinar, S. 68

⁵⁵ Anm.: Eine Liste dieser Staaten findet sich hier: <https://www.bmeia.gv.at/reise-aufenthalt/einreise-und-aufenthalt-in-oesterreich/einreise-und-visum/schengenvisum/>

⁵⁶ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2018): *Schengenvisum*. BMEIA, abgerufen unter: <https://www.bmeia.gv.at/reise-aufenthalt/einreise-und-aufenthalt-in-oesterreich/einreise-und-visum/schengenvisum/> (Zugriff: 22.08.2018)

⁵⁷ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)*. ABl. L 243/1 vom 15.09.2009, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32009R0810> (Zugriff 22.08.2018)

⁵⁸ Vgl. BMEIA, 2018

⁵⁹ Vgl. Schengen Visa Information, abgerufen unter: <https://www.schengen-visa-info.eu/de/schengen-visum-kategorien> (Zugriff: 22.08.2018)

Schengener Grenzkodex erfüllt sein.⁶⁰ Für eine bessere Koordinierung und Durchführung dieser gemeinsamen Visapolitik wurde 2004 das *Visa-Informationssystem (VIS)*⁶¹ eingerichtet, in welchem Daten der Antragsteller gespeichert und für alle Mitgliedsstaaten zugänglich gemacht werden.

3.2 Weitere Ausgleichsmaßnahmen

3.2.1 Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Als eine der wichtigsten Ausgleichsmaßnahmen für den Abbau der Binnengrenzkontrollen wird das *Schengener Informationssystem (SIS)*⁶² zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gesehen. Dabei handelt es sich um ein elektronisches polizeiliches Fahndungssystem für Personen und Sachen. Die Ausschreibung im SIS kann sich beispielsweise auf eine Person oder Sache beziehen, die im Zusammenhang mit einer Straftat steht, eine vermisste Person, auf eine Ein- oder Ausreiseverweigerung von Drittstaatsangehörigen und kann auch die erforderlichen Maßnahmen wie beispielsweise eine Festnahme enthalten.⁶³ Genutzt wird das SIS von Grenzschutz- und Zollbeamten sowie Visa- und Strafverfolgungsbehörden im Schengen-Raum. Es besteht einerseits aus einem nationalen Teil, in welchen die Behörden ihre Ausschreibungen eingeben und andererseits aus einer zentralen Unterstützungseinheit, an welche die jeweiligen Daten übermittelt werden.⁶⁴ Mit diesem System wird somit die polizeiliche Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Behörden maßgeblich unterstützt. Des Weiteren wurde 2010 das gemeinsame europäische Polizeiamt *Europol* gegründet, welches in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität weitere Unterstützung bringt.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. Artikel 21, Absatz 1 Visakodex

⁶¹ Anm.: siehe *Entscheidung des Rates vom 08.06.2004 zur Errichtung des Visa-Informationssystems*

⁶² Anm.: Das SIS wird aktuell in der zweiten Version als *SIS der zweiten Generation (SIS II)* bezeichnet. Vgl. dazu *Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, ABl. L381/4 vom 28.12.2006, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32006R1987> (Zugriff: 22.08.2018)

⁶³ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Inneres: *Schengener Informationssystem der zweiten Generation*. Abgerufen unter: <http://archiv.dsb.gv.at/DocView.axd?CobId=50970> (Zugriff: 23.08.2018)

⁶⁴ Vgl. Österreichische Datenschutzbehörde (2018): *Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation*. DSB, abgerufen unter: <http://archiv.dsb.gv.at/site/6192/default.aspx> (Zugriff: 23.08.2018)

⁶⁵ Vgl. Milt, Kristina (2018): *Polizeiliche Zusammenarbeit*. Kurzdarstellung über die europäische Union - 2018. Europäisches Parlament, abgerufen unter: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.7.pdf (Zugriff: 27.08.2018)

3.2.2 Bestimmungen zur Asylpolitik

Ebenso wie die gemeinsame Visapolitik fallen auch Teile der Asylpolitik in die Ausgleichsmaßnahmen des Schengen-Systems. Dennoch wurden die Regelungen im Bereich Asyl nicht in dem Umfang gemeinschaftlich festgelegt wie die Visapolitik. Die Kompensationsmaßnahmen beziehen sich lediglich auf gemeinsame Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylanträgen.⁶⁶ Diese Regelungen wurden zeitgleich mit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens im sogenannten *Dublin-Abkommen*⁶⁷ vereinbart, wobei es sich hierbei ebenso wenig um ein einheitliches Asyl-System handelt, da nur die Zuständigkeiten festgelegt wurden. Zwar fallen die Dublin-Bestimmungen⁶⁸ nicht unbedingt unter das Schengen-System, jedoch war die Schaffung eines einheitlichen Asylsystems als wesentliche Kompensationsmaßnahme im Zusammenhang mit der Schaffung des Schengen-Raums von Beginn an vorgesehen.⁶⁹

Die bisherigen Ausführungen sollten gezeigt haben, dass sich die Regelungen des Schengen-Systems nicht allein auf die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die Verlegung an die Außengrenze begrenzen, sondern viele weitere Maßnahmen erfordern. Die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in weiterführenden Politikbereichen und deren Harmonisierung ist somit eine essentielle Komponente des Schengen-Systems. Zudem kann gesagt werden, dass durch die Schaffung des Schengen-Systems weitere maßgebliche Bereiche wie der gesamte Bereich Justiz und Inneres auf gemeinschaftliche Ebene gestellt wurden. Ob die getroffenen Regelungen in Bezug auf die Personenfreiheit allerdings ausreichend sind, um Krisensituationen standzuhalten, wird sich im folgenden Kapitel zeigen.

⁶⁶ Vgl. Hummer, 2010, S.28

⁶⁷ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen)* vom 15.06.1990.

⁶⁸ Anm.: Mittlerweile sind diese Bestimmungen durch die *Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)(Dublin III)* neu gefasst.

⁶⁹ Vgl. Raffl, S. 16

4. Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Schengen-System

Durch den wachsenden Migrationsdruck ist das Schengen-System in den vergangenen Jahren erheblich unter Druck geraten und steht seither im politischen sowie medialen Diskurs. In diesem Kapitel werden die Herausforderungen, mit welchen das Schengen-System konfrontiert ist, ausführlich erläutert, wobei sich zeigen wird, dass Extremfälle wie Migrationskrisen nicht das Problem an sich sind, sondern durchaus Schwachstellen in den rechtlichen Regelungen sowie auch in den Ausführungen der Bestimmungen des Schengen-Systems durch die Mitgliedsstaaten zu finden sind.

4.1 Erste Diskussionen um die Ausnahmeklausel im Schengener Grenzkodex

Wie bereits die Entstehungsgeschichte des Schengen-Systems zeigt, wurde die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen von Beginn an kontrovers diskutiert, wobei die größte Frage der Verlust der nationalen Sicherheit der Mitgliedsstaaten aufwarf. Um den Mitgliedsstaaten dennoch eine gewisse Befugnis zu erteilen, wurde bereits im Schengener Durchführungsübereinkommen eine gewisse Ausnahmeklausel verankert. Diese erlaubte den Mitgliedsstaaten bei Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit für einen begrenzten Zeitraum die nationalen Binnengrenzkontrollen wieder aufzunehmen.⁷⁰ Durch den *Schengener Grenzkodex 2006*⁷¹ wurde diese Ausnahmeregelung vor allem bezüglich der begrifflichen Definition, der Dauer der Wiedereinführung sowie des Verfahrens weiter konkretisiert. Bis zum Jahr 2011 wurde von dieser Ausnahmeregelung allerdings nur wenig Gebrauch gemacht. Vereinzelt kam es zur befristeten Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Großereignissen wie Fußball-Weltmeisterschaften oder politischen Gipfeltreffen.⁷²

⁷⁰ Vgl. Artikel 2, Absatz 2 Schengener Durchführungsübereinkommen

⁷¹ Anm.: vollständiger Titel lautet: *Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)*

⁷² Vgl. Rieder, 2014, S. 115

4.1.2 Wiederaufnahme der Grenzkontrollen durch Frankreich (Arabischer Frühling 2011)

Mit Ausbruch des Arabischen Frühlings kam es Anfang 2011 zu einem sehr hohen Zustrom an Flüchtlingen nach Europa, wobei sich dieser hauptsächlich über die italienische Küste erstreckte. Italien sah sich somit mit einer enormen Belastung an den Außengrenzen sowie mit der alleinigen Aufnahme von Flüchtlingen konfrontiert und forderte die Mitgliedsstaaten zur Unterstützung auf. Der europäische Rat und die Kommission verwiesen allerdings lediglich auf die Solidarität unter den Mitgliedsstaaten, ohne jedoch konkrete Schritte einzuleiten. Ungeachtet dessen weigerten sich die anderen Mitgliedsstaaten Flüchtlinge aufzunehmen und sahen Italien in seiner schwierigen Situation mehr oder weniger zu.⁷³ Italien reagierte darauf, indem es den Flüchtlingen „humanitäre“ Kurz-Visa ausstellte, welche ihnen einen zeitlich begrenzten Aufenthalt in einem anderen Schengen-Staat ermöglichten. Von diesem Vorhaben erhoffte sich Italien eine Verteilung der Flüchtlinge innerhalb des Schengen-Raums. Unter den Mitgliedsstaaten löste dieses Vorgehen heftige Kritik aus. Vor allem wehrte sich Frankreich gegen die Anerkennung solcher Visa, da die meisten Flüchtlinge Frankreich als Zielort wählten.⁷⁴

In weiterer Folge sah sich Frankreich gezwungen, die Grenzkontrollen zu Italien wieder aufzunehmen, um die Flüchtlinge an einer Einreise zu stoppen. Dieser Schritt stieß seinerseits wieder auf heftige Kritik seitens Italiens. So hätte sich Frankreich nicht an das vorgeschriebene Verfahren zur Wiederaufnahme der Grenzkontrollen gehalten, welches eine Ankündigung zwei Wochen vorher voraussetzt.⁷⁵ Zudem löste diese Maßnahme heftige Diskussionen um die Auslegung der Ausnahmeregelung des Schengener Grenzkodex aus, denn Frankreich und inzwischen auch Dänemark⁷⁶ kontrollierten ihre Grenzen allein aus dem Grund, um sich vor dem Flüchtlingszustrom zu schützen.⁷⁷

⁷³ Vgl. ebd., S. 39ff.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 41ff.

⁷⁵ Vgl. ebd., S. 43f.

⁷⁶ Anm.: Für Dänemark bestanden seit dem Vertrag von Amsterdam rechtliche Sonderstellungen im Schengen-System.

⁷⁷ Vgl. Rieder, Stefanie (2016): *Schengen und die Außengrenzen: Die nicht gezogenen Lehren der Schengen-Reform 2013*. Wien. ÖGfE Policy Brief, Mai 2016, S. 2, abgerufen unter: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/OEGfE_Policy_Brief-2016.05.pdf (Zugriff: 05.09.2018)

Im Zuge dieses Konflikts forderte Frankreich eine Reform der Ausnahmeklausel hinsichtlich der

„Möglichkeit, temporäre Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Falle außerordentlicher Schwierigkeiten in der Steuerung der gemeinsamen Außengrenzen, wieder einzuführen“⁷⁸

Durch die ausgelöste Krisensituation sahen zunehmend auch die übrigen Mitgliedsstaaten das Schengen-System in Gefahr, weshalb der Notwendigkeit für eine Reform zugestimmt wurde. Denn fast alle beteiligten Mitgliedsstaaten wollten an der Personenfreizügigkeit festhalten und betonten die Wichtigkeit dieser Errungenschaft für die Europäische Union. Jedoch waren die Vorstellungen zur Lösung des Konflikts kontrovers. Die Binnengrenzländer sahen die Ausweitung der nationalen Souveränität im Vordergrund und forderten die Ausweitung der Ausnahmeklausel, während die Außengrenzländer eine gemeinschaftliche Lösung verlangten.⁷⁹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diesem Konflikt zwar, wie im nächsten Kapitel beschrieben, durch langwierige Reformverhandlungen bezüglich der Ausnahmeklausel entgegengewirkt wurde. Jedoch kristallisierten sich im Zuge der Migrationskrise auch zwei gegensätzliche Interessen heraus. Dass für die Lösung des Migrationsproblems neben der Grenzsicherung auch gemeinschaftliches Handeln hinsichtlich der Asylpolitik gefragt gewesen wäre, wurde zwar von den südlichen Staaten mehrmals verlangt, jedoch ging dies in den Reformverhandlungen zur Ausnahmeklausel für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mehr oder weniger unter.⁸⁰

⁷⁸ Hilpert, Isabel (2014): *Europa ist nur mit Schengen denkbar. Migrationskrise und Europäisierung des Grenzregimes*. Serie Europa No. 4/2014, Universität Leipzig, S. 7, abgerufen unter: <http://research.uni-leipzig.de/leus/wp-content/uploads/2014-04-Hilpert-Migrationskrise-und-Europäisierung-des-Grenzregimes.pdf> (Zugriff: 25.08.2018)

⁷⁹ Vgl. ebd., S. 7f.

⁸⁰ Vgl. Rieder, 2016, S. 2

4.1.3 Reform der Ausnahmeklausel: Mangelnder Schutz der Außengrenzen

Die Reformverhandlungen dauerten zwei Jahre an und brachten 2013 zwei maßgebliche Ergebnisse. Einerseits wurde durch den *Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus*⁸¹ ein Instrument geschaffen, um die Anwendung des Schengen-Besitzstandes zu überprüfen. Dabei werden in Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und der Kommission Evaluierungsbesuche sowie Risikoanalysen für alle Mitgliedsstaaten, welche den Schengen-Besitzstand voll oder nur teilweise anwenden, durchgeführt. Auf Basis dieser Untersuchungen wird ein Evaluierungsbericht erstellt, welcher festgestellte Mängel sowie empfohlene Maßnahmen zur Behebung derselben enthält. Sollten Defizite wie beispielsweise ein mangelnder Schutz der Außengrenze vorliegen, so muss von dem betroffenen Mitgliedsstaat auf Basis der Empfehlungen ein sogenannter *Aktions-Plan* erstellt werden.⁸²

Andererseits steht die Einführung dieses Überwachungssystems in direktem Zusammenhang mit der zweiten durch die Reform verabschiedeten neuen Regelung zur Ausnahmeklausel des Schengener Grenzkodex. Bisher beschränkte sich die Klausel auf folgende zwei Fälle, in denen eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit die Wiederaufnahme der Binnengrenzkontrollen erlaubte:

- *Vorhersehbare* Ereignisse wie sportliche Großereignisse
- *Unvorhersehbare* Ereignisse wie terroristische Anschläge⁸³

Im Zuge der Reformverhandlungen wurde durch die *Verordnung Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex*⁸⁴ eine zusätzliche Ausnahmeregelung in den Schengener Grenzkodex aufgenommen:

⁸¹ Anm.: siehe *Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 07.10.2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16.09.1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen.*

⁸² Vgl. Rieder, 2014, S. 81ff.

⁸³ Vgl. Hilpert, S. 16

⁸⁴ Anm.: Vollständiger Titel lautet: *Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer*

„Im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Artikel 19a das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, und soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Teilen dieses Raums darstellen, können die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen. Dieser Zeitraum kann höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben.“⁸⁵

Von dieser neuen Regelung kann dann Gebrauch gemacht werden, wenn laut Evaluierungsbericht anhaltende Mängel an einer Außengrenze festgestellt wurden und diese auch durch die empfohlenen Schritte nicht beseitigt werden können.⁸⁶ Neben dieser neuen Regelung wurden die Verhandlungen auch von einem weiteren sehr wichtigen Diskussionspunkt begleitet, nämlich der Frage, wie darüber entschieden werden sollte, wann eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorliegt.⁸⁷ Eine Antwort findet sich im fünften Erwägungsgrund der Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex, welcher verlangt:

„Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen sollte nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden.“⁸⁸

gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (hier: Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex), ABl. L 295/1 vom 06.11.2013, abgerufen unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0001.01.DEU (Zugriff: 29.08.2018)

⁸⁵ Artikel 26, Absatz 1 Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex

⁸⁶ Vgl. Hilpert, S.16

⁸⁷ Vgl. Rieder, 2016, S. 2

⁸⁸ Erwägungsgrund Nr. 5 der Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex

Diese Erwägung verdeutlicht am Rande, durch welchen Konflikt die Schengen-Reform eigentlich in Gang gesetzt wurde. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch die Reformverhandlungen die Ausnahmeklausel im Schengen-System zugunsten nationaler Interessen, hauptsächlich der Binnengrenzländer, weiter ausgedehnt wurde. Vor dem Hintergrund, dass diese Verhandlungen allerdings dem Migrationskonflikt entgegenwirken hätten sollen, fällt die Bewertung der Schengen-Reform teilweise kontrovers aus. Während die Konkretisierung und Ausdehnung der Ausnahmeregelungen zur Wiederaufnahme der Binnengrenzkontrollen auf der einen Seite als Stärkung des Schengen-Systems gelobt wird⁸⁹, so wird die Reform andererseits als verpasste Möglichkeit gesehen:

“It does not deal with the key problem that Schengen Members must face, namely solidarity and burden-sharing. In this sense, the package represents another missed opportunity to improve the functioning of Schengen cooperation.”⁹⁰

Inwieweit die Ergebnisse der Schengen-Reform einer Krise standhalten können, wird sich im nächsten Kapitel zeigen, denn gut zwei Jahre nach den Reformverhandlungen sah sich die EU mit der nächsten, weit umfangreicheren Migrationskrise konfrontiert.

4.2 Die Flüchtlingskrise 2015/16 als Zerreißprobe für das Schengen-Systems

Durch die Flüchtlingskrise im Jahr 2015/2016 kam das Schengen-System erneut in Bedrängnis. Einerseits brachte der massiven Flüchtlingszustrom die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, andererseits führten einige Mitgliedsstaaten wieder Kontrollen an den Binnengrenzen ein, welche teilweise sogar bis heute (Sommer 2018) andauern. Diese Situation ließ bald die Frage auftauchen, ob das Schengen-System in seinen Grundstrukturen in Gefahr sei bzw. inwieweit

⁸⁹ Vgl. Hilpert, S. 16

⁹⁰ Novotná, Markéta (2015): *The Schengen Governance Package - another missed opportunity?* Policy Brief, Issue 2015/1, Institute for European Studies, S. 3, abgerufen unter: <https://www.ies.be/files/12015%20Policy%20Brief.pdf> (Zugriff: 30.08.2018)

dieses einer Krise standhalten kann. In diesem Kapitel werden nun die Auswirkungen der Flüchtlingskrise 2015/16 auf das Schengen-Regelungswerk genauer untersucht.

4.2.1 Mangelnder Schutz der Außengrenzen

Seit 2015 wurde die EU erneut von einem Massenzustrom an Migranten konfrontiert, wobei die Hauptlast von den betreffenden Außengrenzstaaten, allen voran Italien und Griechenland, zu tragen war.⁹¹ Jedoch war vor allem Griechenland mit seinen vielen Inselküsten praktisch nicht in der Lage, die Grenzen in angemessener Weise zu schützen bzw. die Grenzübertritte genau zu dokumentieren.⁹² Zu diesem Schluss kam auch der im Dezember 2015 zum achten Mal erschienene Schengen-Evaluierungsbericht, welcher sich auf eine Reihe von unangekündigten Überwachungsbesuchen an den Außengrenzen Griechenlands im November 2015 bezieht. In dem vorläufigen Berichtsentwurf heißt es dazu:

„Obgleich anerkannt wird, dass die griechischen Behörden unter Druck stehen, wird in dem Bericht festgestellt, dass irreguläre Migranten nicht wirksam identifiziert und registriert werden. Darüber hinaus werden Fingerabdrücke nicht systematisch erfasst und Reisedokumente nicht systematisch auf deren Echtheit überprüft oder mit sicherheitsrelevanten Datenbanken – wie dem Schengener Informationssystem (SIS), Interpol und nationalen Datenbanken – abgeglichen. Der Bericht kommt daher zu dem Schluss, dass Griechenland seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt hat und schwerwiegende Mängel bei der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen bestehen, die von den griechischen Behörden angegangen und beseitigt werden müssen.“⁹³

⁹¹ Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): *Flucht und Migration als Herausforderung für Europa. Internationale und nationale Perspektiven aus der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Sankt Augustin/Berlin, 2016, S. 19, abgerufen unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44292-544-1-30.pdf?160223171202 (Zugriff: 13.05.2018)

⁹² Vgl. Hummer, Waldemar (2016): *Erlebt Schengen eine „Renaissance“ oder geht es unter? Wird aus den vorübergehenden Wiedereinführungen von Binnengrenzkontrollen eine Dauereinrichtung? In: Austrian Law Journal Nr. 1/2016, S. 4*, abgerufen unter: <http://alj.uni-graz.at/index.php/alj/article/view/66/153> (Zugriff: 26.4.2018)

⁹³ Europäische Kommission (Pressemitteilung): *Schengen-Evaluierung: Kommission erörtert Berichtsentwurf zu Griechenland*. 27.01.2016, abgerufen unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_de.htm (Zugriff 27.08.2018)

Das vorgesehene Verfahren zur Beseitigung dieser Mängel beinhaltet wie im vorherigen Abschnitt beschrieben die Vorlage und Umsetzung eines Aktionsplans durch Griechenland, welcher den empfohlenen Abhilfemaßnahmen der Kommission gerecht werden soll.⁹⁴ Dabei wird Griechenland seither sowohl in finanzieller Hinsicht durch Soforthilfefonds der EU und anderen Hilfsorganisationen als auch in personeller Hinsicht durch die verschiedenen EU-Agenturen wie FRONTEX unterstützt.⁹⁵

Auf die derzeitige Entwicklung an den Außengrenzen wird im nächsten Kapitel im Zusammenhang mit ergriffenen Maßnahmen erneut Bezug gekommen. An dieser Stelle werden allerdings die weiterführenden Folgen des mangelnden Grenzschutzes behandelt, da diese zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch einige Mitgliedsstaaten geführt haben.

4.2.2 Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Teilweise noch bevor von Seiten der EU der offizielle Evaluierungsbericht über die Mängel des Außengrenzschutzes vorgelegt wurde, führten ab September 2015 acht Mitgliedsstaaten⁹⁶ - und zwar Deutschland, Österreich, Slowenien, Ungarn, Schweden, Norwegen, Dänemark und Belgien - wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen ein. Dies argumentierten sie mit einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit durch *Sekundärbewegungen irregulärer Migranten*.⁹⁷ Dabei wurde zuerst das Verfahren angewendet, welches sich auf Fälle bezieht, die sofortiges Handeln erfordern.⁹⁸ In der neuen Fassung des *Schengener Grenzkodex* (2016), welcher die durch die Reform beschlossenen Änderungen enthält, stützt sich dieses Verfahren auf Artikel 28. Nach Ablauf der Verlängerungsfrist wurde

⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2016): *Mitteilung der Kommission an den Rat: Bewertung des Aktionsplans Griechenlands zur Behebung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes im Bereich des Außengrenzmanagements festgestellten schwerwiegenden Mängel*. COM(2016) 220 final vom 12.04.2016, S. 2, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0220&from=EN> (Zugriff: 02.09.2018)

⁹⁵ Vgl. ebd. S. 5

⁹⁶ Anm.: Frankreich und Malta führten ebenso wieder Grenzkontrollen ein, dies jedoch im Zusammenhang mit terroristischen Bedrohungen. Vgl. dazu Guild et al. (2016): *Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?* Studie für das Europäische Parlament PE 571.356, Brüssel, S. 15, abgerufen unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf) (Zugriff: 02.09.2018)

⁹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2016): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Zurück zu Schengen - Ein Fahrplan*. COM(2016) 120 final vom 04.03.2016, S. 10, abgerufen unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_de.pdf (Zugriff: 02.09.2018)

⁹⁸ Vgl. Ebd. S. 11

im Anschluss das Verfahren für vorhersehbare Ereignisse in Anspruch genommen, welches eine Konsultation der Mitgliedsstaaten sowie der Kommission vorsieht⁹⁹ (Artikel 25 Schengener Grenzkodex 2016). Demnach konnten nach Ausschöpfung aller ordnungsgemäßen Verfahren und Verlängerungen die Kontrollen bis zu acht Monate beibehalten werden. So lief dieser Zeitraum beispielsweise für Deutschland, welches als erster Mitgliedsstaat die Kontrollen wieder aufnahm, zum 13. Mai 2016 aus.¹⁰⁰

Am 12. Mai 2016 erließ der Rat allerdings einen Durchführungsbeschluss mit einer *Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden*.¹⁰¹ Diese außergewöhnlichen Umstände beziehen sich auf die im Rahmen des Evaluierungsberichtes 2015 festgestellten Mängel im Außengrenzschutz durch Griechenland und führten dazu, dass nun erstmals von der durch die Reform entstandene Ausnahmeklausel im Schengener Grenzkodex (Artikel 29) Gebrauch gemacht werden konnte. Auf dieser Grundlage verlängerten Deutschland, Dänemark, Österreich, Schweden und Norwegen somit erneut ihre Grenzkontrollen. Es folgten drei weitere Durchführungsbeschlüsse des Rates derselben Art, sodass der Zeitraum für die Grenzkontrollen insgesamt drei Mal für sechs Monate verlängert wurde, bis die höchste Anzahl für die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 29 ausgeschöpft war. Dieser Punkt war mit dem vierten und letzten Durchführungsbeschluss vom 11. Mai 2017 erreicht, sodass nach Ablauf weiterer sechs Monate im November 2017 die Grenzkontrollen hätten eingestellt werden müssen. Zudem hätte ab diesem Zeitpunkt die Durchführung von Grenzkontrollen nicht mehr mit dem Argument des mangelnden Außengrenzschatzes sowie der daraus resultierenden Sekundärbewegungen begründet werden dürfen.¹⁰²

⁹⁹ Vgl. Hummer, 2016, S. 12

¹⁰⁰ Vgl. Europäische Kommission, 2016, *Zurück zu Schengen - Ein Fahrplan*, S. 11

¹⁰¹ Vgl. Rat der EU (2016): *Durchführungsbeschluss (EU 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden*.

¹⁰² Vgl. Carrera et. al (2016): *Die Zukunft des Schengen-Raums: Aktuelle Herausforderungen des Schengen-Regelungsrahmens seit 2016*. Studie für das Europäische Parlament PE 604.943, Brüssel, S. 11f., abgerufen unter:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU\(2018\)604943_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU(2018)604943_DE.pdf)
(Zugriff: 3.09.2018)

Dennoch wurden die Grenzkontrollen durch Deutschland, Dänemark, Österreich, Schweden und Norwegen erneut verlängert, wobei sie dies weiterhin mit einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit auf Grundlage des Artikel 25 des Schengener Grenzkodex begründeten. Dass diese Bedrohung offensichtlich im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen irregulärer Migranten empfunden wird, ergibt sich aus den offiziellen Begründungen der genannten Mitgliedsstaaten.¹⁰³ Obwohl eine Verlängerung der Grenzkontrollen somit gegen den Schengener Grenzkodex verstößt, haben die besagten Staaten eine solche zuletzt im Mai 2018 erneut vorgenommen. Seitens der Kommission wurde dieses Vorhaben zwar nicht ausdrücklich bewilligt, jedoch scheint sie es zu billigen.¹⁰⁴ Der Vollständigkeit halber gilt es zu erwähnen, dass unter denjenigen Staaten, die seit Ende 2015 ihre Binnengrenzen wieder aufgenommen haben, auch Frankreich ist. Jedoch begründete Frankreich die Notwendigkeit dafür von Beginn an mit einer Bedrohung durch terroristische Angriffe, ausgelöst durch den Terroranschlag in Paris am 13. November 2015. Zwar kam es in weiterer Folge erneut zu einer Reihe von Anschlägen, jedoch wäre der maximal zulässige Zeitraum für die Beibehaltung der Grenzkontrollen laut Schengener Grenzkodex mit Jänner 2017 begrenzt gewesen.¹⁰⁵ Auch Frankreich hatte zuletzt im April 2018 aufgrund der Gefahr von terroristischen Anschlägen eine Verlängerung der Grenzkontrollen für weitere sechs Monate beschlossen.¹⁰⁶

Das Schengen-System hat somit in der Vergangenheit mit enormen Herausforderungen zu kämpfen gehabt, die bis zum heutigen Tage andauern und zu einem Aussetzen des Schengen-Systems geführt haben. Die Frage nach der Zukunft des Schengen-Systems ist somit von höchster Aktualität.

¹⁰³ Vgl. ebd. S. 13f.

¹⁰⁴ Vgl. Kirchner, Thomas (2018): *Schengen - Verlängerung ausgeschlossen*. Süddeutsche Zeitung 22.06.2018, abgerufen unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/schengen-verlaengerung-ausgeschlossen-1.4026725> (Zugriff: 02.09.2018)

¹⁰⁵ Vgl. Carrera et al., S. 18f.

¹⁰⁶ Vgl. derStandard.at (2018): *Paris kündigt Verlängerung von Grenzkontrollen bis Ende Oktober an*. 04.04.2018, abgerufen unter: <https://derstandard.at/2000077317478/Pairs-kuendigt-Verlaengerung-von-Grenzkontrollen-bis-Ende-Oktober-an> (Zugriff: 03.09.2018)

5. Aktuelle politische Tendenzen: Die Zukunft des Schengen-Systems

Wie die Ausführungen im letzten Kapitel zeigen, ist das Schengen-System trotz des großen Rückgangs der Flüchtlingsströme noch immer in einem Ausnahmemodus, denn die anhaltenden Binnengrenzkontrollen stören das Funktionieren des Schengen-Raums in seiner grundlegenden Struktur. Die Frage nach der Zukunft des Schengen-Systems steht immer noch im politischen sowie medialen Diskurs, weshalb in diesem Kapitel auf mögliche Perspektiven eingegangen wird. Zuerst wird generell analysiert, inwiefern auf Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten sowie auf gemeinschaftlicher Ebene an einem Fortbestand des gemeinsamen Projekts Interesse besteht und welche Maßnahmen dazu ergriffen werden. Im Anschluss werden in einem kurzen Exkurs die Folgen eines Scheiterns des Schengen-Systems auf Basis verschiedener Forschungsberichte thematisiert. Des Weiteren wird im Schlussteil auf erforderliche Maßnahmen und Handlungsempfehlungen eingegangen, die für ein verbessertes Funktionieren des Schengen-Systems als notwendig angesehen werden.

5.1 Scheitern oder Stärkung des Schengen-Systems?

5.1.1 Zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftlichem Vorgehen

In den Hochphasen der Flüchtlingskrise war nicht selten von einem Scheitern des Schengen-Systems zu hören. Mit ihrer Mitteilung vom 4. März 2016 unter dem Titel *Zurück zu Schengen - ein Fahrplan* hat die Kommission dieser Situation ins Auge geblickt und Maßnahmen beschlossen, um ein Funktionieren des Schengen-Raums wiederherzustellen. Dieses Ziel sah vor, die Binnengrenzkontrollen bis Dezember 2016 endgültig zu beenden.¹⁰⁷ Wie die vorherigen Ausführungen zeigen, wurde dieses Ziel stark verfehlt.

Dass gewisse Mitgliedsstaaten weiterhin an ihren Binnengrenzkontrollen festhalten, hat wohl damit zu tun, dass sich eine gewisse Vertrauenskrise innerhalb des Schengen-Raums ausgebreitet hat. Denn die genannten Mitgliedsstaaten begründen eine Bedrohung der nationalen Sicherheit offensichtlich mit dem mangelnden Schutz

¹⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2016, *Zurück zu Schengen - ein Fahrplan*, S. 2f.

der Außengrenzen. Da von Seiten der EU die Verlängerungen der Grenzkontrollen anhaltend toleriert werden, scheint die Kommission zu hoffen, dass die besagten Mitgliedsstaaten ihr Verhalten dann ändern, wenn diese die Lage an den Außengrenzen als verbessert ansehen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie sehr die Mitgliedsstaaten an einem Fortbestand des Schengen-Systems interessiert sind.

Wenngleich sich vorübergehend ein Konflikt zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftlichem Vorgehen abgezeichnet hat und von gewissen Seiten sogar Vorschläge für eine Einschränkung des Schengen-Raums ausgesprochen wurden, so scheinen mittlerweile alle Mitgliedsstaaten grundsätzlich am Schengen-System festhalten zu wollen. Ob sich das verloren gegangene Vertrauen allerdings wieder herstellen lässt, hängt wohl vor allem von den Maßnahmen ab, die unternommen werden, um den Schutz der Außengrenzen zu verbessern. So äußerte sich der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz im Rahmen eines Treffens mit Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Juli 2018 wie folgt:

„Ein Europa ohne Binnengrenzen wird nur möglich sein, wenn es funktionierende Außengrenzen gibt“¹⁰⁸

Bei diesem Treffen kündigte der Kommissionspräsident die Vorlage eines Außengrenz-Plans für Ende des Jahres 2018 an.¹⁰⁹ Im Vordergrund soll dabei die Ausweitung des FRONTEX-Mandats stehen. Dieser Vorschlag stieß jedoch bereits jetzt auf heftige Kritik, vor allem seitens Italiens und Griechenlands, da diese einen Verlust der nationalen Souveränität befürchten. Denn das von der Kommission angestrebte erweiterte Mandat soll es der Grenzschutzagentur künftig ermöglichen, in Krisensituationen ohne Rücksprache mit den nationalen Behörden einzugreifen.¹¹⁰ Somit zeigt sich erneut der anhaltende Konflikt zwischen der Vertiefung des

¹⁰⁸ Rios, Beatriz (2018): *Kommission will im September Außengrenzen-Plan vorlegen*. Übersetzt von Tim Steins, 09.07.2018, EURACTIV, abgerufen unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/kommission-will-im-september-aussengrenzen-plan-vorlegen/> (Zugriff: 04.09.2018)

¹⁰⁹ Vgl. ebd.

¹¹⁰ Vgl. Steiner-Gashi, Ingrid (2018): *Schutz der EU-Außengrenzen: Gegenwind für Frontex-Aufstockung*. 12.10.2018, KURIER.at, abgerufen unter: <https://kurier.at/politik/ausland/schutz-der-eu-aussengrenzen-gegenwind-fuer-frontex-aufstockung/400143287> (Zugriff: 24.10.2018)

gemeinschaftlichen Vorgehens und der Aufgabe nationaler Kompetenzen, wobei sich die Seiten in diesem Kontext umgekehrt zu haben scheinen.¹¹¹

Dennoch sind wie auch im Bereich Außengrenzschutz seit der Krise bereits eine Vielzahl an Maßnahmen beschlossen worden, um die Situation zu verbessern und zu einem Funktionieren des Schengen-Systems zurückzukehren. Im folgenden Kapitel wird nun aufgezeigt, in welchen Bereichen die EU bereits Schritte eingeleitet hat beziehungsweise plant. Denn wie bereits erwähnt, stellt die Bewertung dieser Maßnahmen den größten Indikator für das Zurückerlangen des Vertrauens unter den Mitgliedsstaaten und somit für die Zukunft des Schengen-Systems dar.

5.1.2 Maßnahmen zur Stärkung des Schengen-Systems

Mit der Mitteilung der Kommission vom 27.09.2017 unter dem Titel *Schengen bewahren und stärken*¹¹² hat diese eine umfassende Darlegung und Analyse der bisher ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung des Schengen-Systems vorgenommen, welche im Folgenden beschrieben wird.

Dem Hauptanliegen, dem mangelnden Schutz der Außengrenze, wurde zum Großteil durch die Reformierung der Grenzschutzagentur FRONTEX zu einer gemeinsamen *Europäischen Grenz- und Küstenwache*¹¹³ Sorge getragen. Dabei wurden sowohl die Kompetenzen als auch die Kapazitäten erheblich gesteigert. Einerseits nimmt die Agentur nunmehr verbindliche Schwachstellenbeurteilungen vor und empfiehlt Behebungsmaßnahmen, was sowohl den Mitgliedsstaaten als auch der Kommission bei der Einschätzung der nötigen Mittel helfen soll. Des Weiteren wurde durch neue *Pools für Soforteinsätze* sichergestellt, dass Mitgliedsstaaten in einer Notsituation sofort Unterstützung zu Verfügung gestellt wird. Hier kann die Agentur entweder auf Antrag eines Mitgliedsstaates oder auf Beschluss des Rates einschreiten. Ergänzend berechtigt das neue Mandat die Agentur auch zur Unterstützung bei Rückführungen.

¹¹¹ Anm.: Dieser Konflikt zeigte sich seit Beginn der Schengen-Verhandlungen, jedoch waren die südlichen Länder zumeist für die Ausweitung des gemeinschaftlichen Vorgehens.

¹¹² Vgl. Europäische Kommission (2017): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Schengen bewahren und stärken*. COM(2017) 570 final vom 27.09.2017, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0570&from=DE> (Zugriff: 27.08.2018)

¹¹³ Vgl. *Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.09.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache*.

Als weiteren Aspekt nennt die Kommission die Kompetenz der Agentur zur Durchführung von Lagebeobachtungen und Erstellung von Risikoanalysen, durch welche zukünftige Herausforderungen für den Schengen-Raum frühzeitig erkannt werden sollen.¹¹⁴

Einen weiteren Erfolg sieht die Kommission in der Errichtung der sogenannten *Hot-Spots* an den Außengrenzen derjenigen Mitgliedsstaaten, die besonders mit Migrationsdruck zu kämpfen haben. Bei diesen Aufnahmezentren unterstützen die verschiedenen EU-Agenturen wie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das Europäische Polizeiamt (Europol) sowie die Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) die nationalen Behörden der Mitgliedsstaaten bei der rechtmäßigen Umsetzung der Außengrenzbestimmungen. Darüber hinaus wird mit der nunmehr verpflichtenden Abgleichung aller außengrenzüberschreitenden Personen mit der einschlägigen Datenbank den Befürchtungen von terroristischen Bedrohungen entgegengewirkt. Ebenso wurde in diesem Zusammenhang bereits an einigen Maßnahmen zur Verbesserung des Schengener Informationssystem gearbeitet sowie ein neues Ein- und Ausreisensystem geschaffen, welches effizientere Standards der Außengrenzkontrollen bringen soll.¹¹⁵

Abgesehen von den Maßnahmen zum verbesserten Außengrenzschutz hat die Kommission darüber hinaus bereits Empfehlungen zur besseren Umsetzung der polizeilichen Zusammenarbeit abgegeben. Vor dem Hintergrund, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen laut Schengener Grenzkodex nur als letztes Mittel eingesetzt werden soll, bieten die polizeilichen Befugnisse Ersatz. So können im gesamten Hoheitsgebiet nach Maßgabe der Erfordernisse Polizeikontrollen durchgeführt werden. Jedoch konnte diese Empfehlung trotz Begrüßung durch die Mitgliedsstaaten nicht zu einem Abbau der Binnengrenzkontrollen beitragen. Nichtsdestotrotz arbeitet die Kommission weiterhin an Maßnahmen, welche die operative und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten erleichtern sollen.¹¹⁶

Als weitere Errungenschaft nennt die Kommission in ihrer Mitteilung die Errichtung des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus. Dieser habe maßgeblich

¹¹⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2017, *Schengen bewahren und stärken*, S. 5f.

¹¹⁵ Vgl. ebd., S. 6ff.

¹¹⁶ Vgl. ebd., S. 8ff.

zur Feststellung der Situation und der folgenden Verbesserung an der griechischen Außengrenze beigetragen. Darüber hinaus wird dadurch überwacht, ob der Schengen-Besitzstand in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt wird und somit das Funktionieren des Schengen-Systems insgesamt gesichert ist.¹¹⁷

Insgesamt bewertet die Kommission die genannten Maßnahmen als erfolgreich und weist darauf hin, dass diese zur einer erheblichen Verbesserung der Situation im Allgemeinen geführt haben und noch weiter vorangetrieben werden sollen. Darüber hinaus unterbreitet die Kommission in ihrer Mitteilung noch zwei weitere zentrale Vorschläge, die zur Stärkung des Schengen-Raums beitragen sollen. Der erste Punkt betrifft die Forderung nach einer Anpassung des Schengener Grenzkodex an die momentane Situation betreffend der Wiedereinführung der Grenzkontrollen. Die Kommission gibt an, dass sich die Herausforderungen vor allem in Bezug auf terroristische Bedrohungen geändert haben und somit die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex geändert werden müssen.¹¹⁸ Dies begründet sie wie folgt:

„Es ist Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Bekämpfung der festgestellten Bedrohungen und zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit am besten geeignet sind. In den Fällen, in denen die Bedrohung trotz aller Anstrengungen nach wie vor besteht, ist es gerechtfertigt, die festgelegten Zeitbegrenzungen anzupassen und gleichzeitig bessere Verfahrensgarantien einzuführen, um die Kontrollen an den Binnengrenzen auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken, um den Raum ohne Binnengrenzkontrollen zu erhalten.“¹¹⁹

Mit ihrem Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex zielt die Kommission im Wesentlichen darauf ab, die Zeiträume für eine Aufrechterhaltung der Grenzkontrollen zu verlängern, gleichzeitig allerdings die Entscheidung für eine solche vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen genauer zu prüfen - dies in Form von umfangreichen Risikobewertungen und in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedsstaaten.¹²⁰ Inwiefern diese Regelung insgesamt zu einer Verbesserung des

¹¹⁷ Vgl. ebd., S. 10f.

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 12f.

¹¹⁹ ebd. S. 13

¹²⁰ Vgl. Europäische Kommission (2017): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften*

Schengen-Systems beitragen würde, bleibt fraglich. Allerdings scheint dies die Lösungsstrategie der Kommission zu sein, um die nicht regelkonformen, anhaltenden Binnengrenzkontrollen in Einklang mit dem Schengener Grenzkodex zu bringen. Bislang lassen sich jedoch keine offiziellen Berichte dazu finden, wie weit die Kommission mit ihrem Vorschlag gekommen ist.

Als zweites Kernanliegen schlägt die Kommission die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in den Schengen-Raum vor. So würden diese beiden Staaten mittlerweile die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstandes vollumfänglich erfüllen. Dieser Schritt wäre somit nicht nur eine Bestärkung der Solidarität und des Schengen-Raums an sich, sondern würde ebenso Vorteile dadurch bringen, dass die beiden Staaten zum SIS beitragen.¹²¹ Allerdings stieß dieser Vorschlag bislang auf wenig Zustimmung seitens der übrigen Mitgliedsstaaten. Hauptsächlich wird argumentiert, dass der Schengen-Raum vor einer zusätzlichen Aufnahme neuer Mitglieder zuerst an seinem Funktionieren arbeiten müsse.¹²²

Es wird somit intensiv an Maßnahmen gearbeitet, um das Schengen-System zu erhalten. Wie lange es brauchen wird, bis diese Maßnahmen das Vertrauen und ein vollständiges Funktionieren wieder hergestellt haben und ob diese Schritte überhaupt ausreichend sind, kann aktuell nur vermutet werden. Jedoch ist wohl den meisten beteiligten Akteuren klar, wie wichtig es ist, am grenzfreien Raum festzuhalten. Um diese Notwendigkeit zu veranschaulichen, folgt abschließend ein kurzer Exkurs, welcher die Folgen eines Scheiterns des Schengen-System beschreibt.

5.2 Exkurs: Die Folgen von Nicht-Schengen

Zahlreiche Studien haben sich seit der offensichtlichen Ausnahmesituation durch anhaltende Binnengrenzkontrollen mit den bisherigen sowie zukünftigen Folgen einer Aufhebung des Schengen-Systems durch eine dauerhafte Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen beschäftigt. Die meist-untersuchten Auswirkungen beziehen

über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. COM(2017) 571 final vom 27.09.2017, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=DE> (Zugriff: 05.09.2018)

¹²¹ Vgl. Europäische Kommission, 2017, *Schengen bewahren und stärken*, S. 15

¹²² Vgl. Die Zeit Online (2017): *Überwiegend Ablehnung für Junckers Schengen-Pläne*. 17.09.2017, abgerufen unter: <https://www.zeit.de/news/2017-09/17/eu-ueberwiegend-ablehnung-fuer-junckers-schengen-plaene-17131204?print> (Zugriff: 05.09.2018)

sich dabei auf wirtschaftliche Folgen. Neben den allgemeinen Kosten für die Durchführung der Grenzkontrollen würden die höchsten Kosten im Bereich des Handels, also mit der Aufgabe des freien Warenverkehrs, entstehen. Je nach Berechnungsmodell werden die Kosten sehr unterschiedlich beurteilt. Während eine Studie der Bertelsmann Stiftung, welcher eine sehr umfangreiche Berechnung¹²³ zugrunde liegt, die jährlich entstehenden Kosten der EU auf € 47 Milliarden bis € 143 Milliarden schätzt, geht die Europäische Kommission von weit geringeren Beträgen zwischen € 5 Milliarden und € 18 Milliarden aus.¹²⁴ Daneben würden durch die Abschaffung der Personenfreizügigkeit erhebliche Kosten im Bereich des Tourismus durch Umsatzeinbußen entstehen, die jedoch bislang schwer zu beziffern sind. Eine weitere Konsequenz würde sich im Zusammenhang mit dem Pendlerverkehr ergeben, zumal Schätzungen zufolge ca. 1,7 Millionen¹²⁵ Personen des Schengen-Raums täglich die Grenze auf dem Weg zur Arbeit passieren.¹²⁶

Neben diesen ökonomischen Folgen könnte eine Aufhebung des Schengen-Systems allerdings auch politische Auswirkungen haben, die vermutlich weit drastischer ausfallen würden. Jedoch wurde über politische Folgen weitaus weniger geforscht, weshalb nur Vermutungen angestellt werden können. Einerseits würden die spürbaren Effekte für die Bürger wie die Einschränkung der Mobilität eine höchst desintegrative Wirkung in Bezug auf die Schwächung des Europa-Gefühls und der damit verbundenen Zusammengehörigkeit mit sich bringen. Andererseits birgt das Wiederaufleben territorialer Bedeutungen in sich eine Schwächung des Friedenskonzepts, welches auch in diesem Kontext nicht außer Acht gelassen werden sollte. Insgesamt wäre die Abschaffung des Schengen-Systems letztlich die Folge der Unfähigkeit der Mitgliedsstaaten, eine gemeinsame Lösung zu finden und des Überhandnehmens nationaler Interessen. Sollten die Mitgliedsstaaten diesen Weg

¹²³ Anm.: Die Zahlen dieser Studie fallen deswegen so hoch aus, weil einerseits Großbritannien miteinberechnet, andererseits von einem Anstieg der Importpreise um 3 Prozent ausgegangen wurde, während vergleichsweise Studien lediglich 1 Prozent ansetzen. Darüber hinaus wurden mögliche Rückkoppelungseffekte wie eine Erhöhung des Preisniveaus berücksichtigt.

¹²⁴ Vgl. Auf dem Brinke, Anna (2016): *Warum die Rettung von Schengen wirtschaftlich sinnvoll ist. Was die Zahlen sagen*. Policy Paper des Jacques Delors Institut Berlin, Nr. 162 vom 20.04.2016, S. 5, abgerufen unter: <https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/RettungSchengen-AufDemBrinke-JDIB-April16.pdf> (Zugriff: 05.09.2018)

¹²⁵ Anm.: Diese Daten wurden für das Jahr 2014 berechnet.

¹²⁶ Vgl. Boot, Nuria / Wolff, Guntram (2015): *Cross-border commuters and trips: the relevance of Schengen*. 03.12.2015, Bruegel, abgerufen unter: <http://bruegel.org/2015/12/cross-border-commuters-and-trips-the-relevance-of-schengen/> (Zugriff: 06.09.2018)

einmal einschlagen, könnte sich der Rückschritt in der Problemlösungskompetenz auch auf weitere Bereiche des gemeinsamen europäischen Projekts auswirken.

In Anbetracht dessen, wie tief das Schengen-System mit den Strukturen der EU verankert ist, wird in jedem Fall klar, welche Bedeutung einer Aufrechterhaltung des grenzfreien Raums für die gesamte europäische Integration zukommt. Das Zitat des EU-Migrationskommissar Dimitris Avramopoulos fällt somit in diesem Zusammenhang recht eindeutig aus:

„Ein Zusammenbruch von Schengen wäre der Anfang vom Ende des europäischen Projekts.“¹²⁷

¹²⁷ Bachner, Michael (2016): *Offene Grenzen: EU will Schengen retten*. 04.03.2016, KURIER.at, abgerufen unter: <https://kurier.at/politik/inland/offene-grenzen-eu-will-schengen-retten/184.895.323> (Zugriff: 06.08.2018)

6. Bewertung und Fazit

Mit dem Schengen-System bzw. dem freien Waren- und Personenverkehr wurde einer der grundlegendsten Schritte zur europäischen Integration vollzogen. Wie die Ausführungen zeigen, war die Entstehungsgeschichte allerdings geprägt von gegensätzlichen Interessen der Mitgliedsstaaten, was die Verhandlungen seit Beginn sehr schwierig machte. Vor allem wurde eine Einschränkung der nationalen Sicherheit als negative Konsequenz des Abbaus der Binnengrenzkontrollen befürchtet. Wie sich zeigt, stellen genau diese Bedenken heute noch immer die größten Herausforderungen für das Schengen-System dar.

Die Kernanliegen der damaligen Schengen-Verhandlungen waren folglich die sogenannten Ausgleichsmaßnahmen, mit welchen den Sicherheitsbedenken entgegengewirkt werden sollte. Was demnach beschlossen wurde, war wie beschrieben die Verstärkung der Außengrenzkontrollen, die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie eine gemeinsame Visa- und Asylpolitik. Des Weiteren wurde die Zusammenarbeit in diesen Bereichen auch auf EU-Ebene übertragen, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten. Obwohl hier nicht alle Politikbereiche direkt dem Schengen-System unterstellt sind, so bilden sie im weiteren Sinne die Grundlage für ein Funktionieren des Schengen-Systems.

Was im Zuge der Migrationskrise zum Vorschein kam, war somit die Tatsache, dass den Ausgleichsmaßnahmen zu wenig Rechnung getragen wurde. Der erste Konflikt um das Schengen-System wurde dadurch ausgelöst, dass Italien den Schutz der Außengrenzen vernachlässigte, wobei dem ein Konflikt über Asylfragen beigegeben war. Es kristallisierten sich somit gegensätzliche Interessen der Mitgliedsstaaten mit Außengrenze und derer mit ausschließlich Binnengrenzen heraus. Die folgenden Reform-Verhandlungen des Schengen-Systems richteten sich in weiterer Folge allerdings hauptsächlich auf die Interessen der Binnengrenzländer, welchen durch die Ausweitung der Ausnahmeklausel weitere Zugeständnisse bezüglich der nationalen Sicherheit zukamen.

Dass das Schengen-System durch die Reformverhandlungen nicht ausreichend verbessert wurde, zeigte sich durch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise 2015/16. Griechenland konnte seine Außengrenzen nicht in angemessener Weise schützen, was die Mitgliedsstaaten dank der erweiterten Ausnahmeklausel zur befristeten Wiederaufnahme der Kontrollen an den Binnengrenzen ermächtigte. Obwohl der Migrationsdruck an den Außengrenzen mittlerweile sehr gesunken ist, blieben die nationalen Sicherheitsbedenken einiger Mitgliedsstaaten weiter bestehen, weshalb diese die Kontrollen an den Binnengrenzen bis heute beibehalten. Die Herausforderungen bewegen sich heute somit im gleichen Konfliktrahmen wie schon in der Entstehungsgeschichte.

Was die Zukunft des Schengen-Systems angeht, so wird zumindest von Seiten der EU an einer verbesserten Umsetzung der ursprünglichen Ausgleichsmaßnahmen gearbeitet wie beispielsweise dem Schutz der Außengrenzen. Inwiefern diese allerdings ausreichend sind, um das Vertrauen der Mitgliedsstaaten in das Schengen-System zurückzuerlangen bzw. dem Konflikt zwischen Außengrenzstaaten und Binnengrenzländer entgegenzuwirken, bleibt fraglich. Fest steht, dass die Ausgleichsmaßnahmen besser umgesetzt werden müssen, um zu einem funktionierenden Schengen-Raum zurückzukehren. An diesem Ziel sollten alle beteiligten Akteure festhalten, denn das Schengen-System und der damit einhergehende freie Waren- und Personenverkehr stellen eine grundlegende Errungenschaft der Europäischen Union dar und bilden einen Eckpfeiler der Europäischen Integration. Um mit den Worten des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker bei seiner Rede zur Lage der Union 2018 abzuschließen:

„Ich bin und bleibe gegen Binnengrenzen. Sie müssen, dort wo es sie inzwischen wieder gibt, abgeschafft werden. Blieben sie erhalten, wäre dies ein nicht akzeptabler Rückschritt europäischen Seins und Werdens.“¹²⁸

¹²⁸ Juncker, Jean-Claude: Rede zur Lage der Union 2018 (*Die Stunde der europäischen Souveränität*), 12.10.2018, autorisierte Version, abgerufen unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_de.pdf (Zugriff: 07.11.2018)

Literaturverzeichnis

Auf dem Brinke, Anna (2016): *Warum die Rettung von Schengen wirtschaftlich sinnvoll ist. Was die Zahlen sagen*. Policy Paper des Jacques Delors Institut Berlin, Nr. 162 vom 20.04.2016, abgerufen unter: <https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/RettungSchengen-AufDemBrinke-JDIB-April16.pdf> (Zugriff: 05.09.2018)

Bachner, Michael (2016): *Offene Grenzen: EU will Schengen retten*. 04.03.2016, KURIER.at, abgerufen unter: <https://kurier.at/politik/inland/offene-grenzen-eu-will-schengen-retten/184.895.323> (Zugriff: 06.08.2018)

Boot, Nuria / Wolff, Guntram (2015): *Cross-border commuters and trips: the relevance of Schengen*. 03.12.2015, Bruegel, abgerufen unter: <http://bruegel.org/2015/12/cross-border-commuters-and-trips-the-relevance-of-schengen/> (Zugriff: 06.09.2018)

Carrera et. al (2016): *Die Zukunft des Schengen-Raums: Aktuelle Herausforderungen des Schengen-Regelungsrahmens seit 2016*. Studie für das Europäische Parlament PE 604.943, Brüssel, abgerufen unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU\(2018\)604943_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU(2018)604943_DE.pdf) (Zugriff: 3.09.2018)

derStandard.at (2018): *Paris kündigt Verlängerung von Grenzkontrollen bis Ende Oktober an*. 04.04.2018, abgerufen unter: <https://derstandard.at/2000077317478/Pairs-kuendigt-Verlaengerung-von-Grenzkontrollen-bis-Ende-Oktober-an> (Zugriff: 03.09.2018)

Die Zeit Online (2017): *Überwiegend Ablehnung für Junckers Schengen-Pläne*. 17.09.2017, abgerufen unter: <https://www.zeit.de/news/2017-09/17/eu-ueberwiegend-ablehnung-fuer-junckers-schengen-plaene-17131204?print> (Zugriff: 05.09.2018)

Einheitliche Europäische Akte, ABl. L 169/1 vom 29.06.1987, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:DE:PDF> (Zugriff: 14.08.2018)

Europäische Kommission (Broschüre): *Europa ohne Grenzen. Der Schengen-Raum*. abgerufen unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_de.pdf (Zugriff: 27.07.2018)

Europäische Kommission (Pressemitteilung): *Schengen-Evaluierung: Kommission erörtert Berichtsentwurf zu Griechenland*. 27.01.2016, abgerufen unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_de.htm (Zugriff 27.08.2018)

Europäische Kommission (2016): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Zurück zu Schengen - Ein Fahrplan*. COM(2016) 120 final vom 04.03.2016, abgerufen unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_de.pdf (Zugriff: 02.09.2018)

Europäische Kommission (2016): *Mitteilung der Kommission an den Rat: Bewertung des Aktionsplans Griechenlands zur Behebung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes im Bereich des Außengrenzmanagements festgestellten schwerwiegenden Mängel*. COM(2016) 220 final vom 12.04.2016, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0220&from=EN> (Zugriff: 02.09.2018)

Europäische Kommission (2017): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Schengen bewahren und stärken*. COM(2017) 570 final vom 27.09.2017, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0570&from=DE> (Zugriff: 27.08.2018)

Europäische Kommission (2017): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen*. COM(2017) 571 final vom 27.09.2017, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=DE> (Zugriff: 05.09.2018)

Guild et al. (2016): *Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?* Studie für das Europäische Parlament PE 571.356, Brüssel, S. 15, abgerufen unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf) (Zugriff: 02.09.2018)

Hilpert, Isabel (2014): *Europa ist nur mit Schengen denkbar. Migrationskrise und Europäisierung des Grenzregimes*. Serie Europa No. 4/2014, Universität Leipzig, abgerufen unter: <http://research.uni-leipzig.de/leus/wp-content/uploads/2014-04-Hilpert-Migrationskrise-und-Europäisierung-des-Grenzregimes.pdf> (Zugriff: 25.08.2018)

Hummer, Waldemar (2010): *Die Europäische Union - das unbekanntes Wesen. Die EU in 240 Bildern*. Wien: Springer-Verlag

Hummer, Waldemar (2016): *Erlebt Schengen eine „Renaissance“ oder geht es unter? Wird aus den vorübergehenden Wiedereinführungen von Binnengrenzkontrollen eine Dauereinrichtung?* In: Austrian Law Journal Nr. 1/2016, S. 1-23,
URL: <http://alj.uni-graz.at/index.php/alj/article/view/66/153> [26.4.2018]

Juncker, Jean-Claude: Rede zur Lage der Union 2018 (*Die Stunde der europäischen Souveränität*), 12.10.2018, autorisierte Version, abgerufen unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_de.pdf (Zugriff: 07.11.2018)

Kirchner, Thomas (2018): *Schengen - Verlängerung ausgeschlossen*. Süddeutsche Zeitung 22.06.2018, abgerufen unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/schengen-verlaengerung-ausgeschlossen-1.4026725> (Zugriff: 02.09.2018)

Klinar, Judith Anna (2015): *Das Schengener Abkommen als Zukunftsmodell der Integrationspolitik. Eine Analyse der Meinungen junger Menschen zum Thema Grenzkontrollen und Integrationspolitik in Österreich*. Wien: Masterarbeit der Universität Wien, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/37557/1/2015-05-27_0952092.pdf (Zugriff: 26.07.2018)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): *Flucht und Migration als Herausforderung für Europa. Internationale und nationale Perspektiven aus der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Sankt Augustin/Berlin, 2016, abgerufen unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44292-544-1-30.pdf?160223171202 (Zugriff: 13.05.2018)

Lederer, Daniel (2009): *Österreich und das Schengener Abkommen: Auswirkungen der Grenzöffnung zu den neuen EU-Staaten auf die Kriminalitätsentwicklung im grenznahen Raum*. Wien: Diplomarbeit der Universität Wien, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/8268/1/2009-11-25_0547621.pdf (Zugriff: 25.07.2018)

Milt, Kristina (2018): *Polizeiliche Zusammenarbeit*. Kurzdarstellung über die europäische Union - 2018. Europäisches Parlament, abgerufen unter: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.7.pdf (Zugriff: 27.08.2018)

Novotná, Markéta (2015): *The Schengen Governance Package - another missed opportunity?* Policy Brief, Issue 2015/1, Institute for European Studies, abgerufen unter: <https://www.ies.be/files/12015%20Policy%20Brief.pdf> (Zugriff: 30.08.2018)

Österreichische Datenschutzbehörde (2018): *Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation*. DSB, abgerufen unter: <http://archiv.dsb.gv.at/site/6192/default.aspx> (Zugriff: 23.08.2018)

Österreichisches Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2018): *Schengenvisum*. BMEIA, abgerufen unter: <https://www.bmeia.gv.at/reise-aufenthalt/einreise-und-aufenthalt-in-oesterreich/einreise-und-visum/schengenvisum/> (Zugriff: 22.08.2018)

Österreichisches Bundesministerium für Inneres: *Schengener Informationssystem der zweiten Generation*. BMI, abgerufen unter: <http://archiv.dsb.gv.at/DocView.axd?CobId=50970> (Zugriff: 23.08.2018)

Österreichisches Bundesministerium für Inneres (2018a): *Das BMI und EU-Agenturen: Frontex*. BMI, abgerufen unter: <https://www.bmi.gv.at/509/Agenturen/frontex.aspx> (Zugriff: 05.09.2018)

Österreichisches Bundesministerium für Inneres (2018b): *Die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. BMI, abgerufen unter: <https://www.bmi.gv.at/509/Raum/start.aspx> (Zugriff: 10.08.2018)

Raffl, Philipp (2016): *Sind Dublin und Schengen gescheitert? Geltendes Unionsrecht im Spannungsverhältnis zu gelebter Staatenpraxis angesichts der Flüchtlingskrise 2015/16*. Linz: Diplomarbeit der JKU Linz, abgerufen unter: <http://epub.jku.at/obvulihs/content/pageview/1517891> (Zugriff: 28.04.2018)

Rieder, Stefanie (2014): *Die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen - Schengen als Opfer für die „nationale Sicherheit“?* Wien: Masterarbeit der Universität Wien, abgerufen unter: http://othes.univie.ac.at/35155/1/2014-12-09_0647956.pdf (Zugriff: 15.05.2018)

Rieder, Stefanie (2016): *Schengen und die Außengrenzen: Die nicht gezogenen Lehren der Schengen-Reform 2013*. Wien. ÖGfE Policy Brief, Mai 2016, abgerufen unter: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/OEGfE_Policy_Brief-2016.05.pdf (Zugriff: 05.09.2018)

Rios, Beatriz (2018): *Kommission will im September Außengrenzen-Plan vorlegen*. Übersetzt von Tim Steins, 09.07.2018, EURACTIV, abgerufen unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/kommission-will-im-september-aussengrenzen-plan-vorlegen/> (Zugriff: 04.09.2018)

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. ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 19-62, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29> (Zugriff: 30.07.2018)

Schengener Grenzkodex:

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). ABl. L77/1 vom 23.03.2016, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=DE> (Zugriff: 20.08.2018)

Schengener 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. ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 13-18, abgerufen unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&qid=1533905596497&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&qid=1533905596497&from=EN) (Zugriff 26.07.2018)

Schengen-Protokoll:

Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union, Anhang zum Vertrag von Amsterdam.

Steiner-Gashi, Ingrid (2018): *Schutz der EU-Außengrenzen: Gegenwind für Frontex-Aufstockung*. 12.10.2018, KURIER.at, abgerufen unter: <https://kurier.at/politik/ausland/schutz-der-eu-aussengrenzen-gegenwind-fuer-frontex-aufstockung/400143287> (Zugriff: 24.10.2018)

Thatcher, Margaret: *Speech to the College of Europe (The Bruges Speech)*, 20.09.1988, Homepage der Margaret Thatcher Stiftung, abgerufen unter: <https://www.margaretthatcher.org/document/107332> (Zugriff: 18.07.2018)

Velling, Johannes (1993): *Schengen, Dublin und Maastricht - Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik*. ZEW Discussion Papers, No. 93-11, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, abgerufen unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp9311.pdf> (Zugriff: 20.08.2018)

Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex:

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013 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. ABl. L 295/1 vom 06.11.2013, abgerufen unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0001.01.DEU (Zugriff: 29.08.2018)

Vertrag von Amsterdam:

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 02.10.1997, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, abgerufen unter: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (Zugriff: 04.08.2018)

Visakodex:

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex). ABl. L 243/1 vom 15.09.2009, abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32009R0810> (Zugriff 22.08.2018)

Vobruba, Georg (2017): *Zwischen Zentrum und Peripherie: Die europäische Integration nach Euro- und Schengenkrise*. ÖGfE Policy Brief 26/2017, abgerufen unter: https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/OEGfE_Policy_Brief-2017.26.pdf (Zugriff: 16.08.2018)

Wessels, Wolfgang (2008): *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Zaiotti, Ruben (2011): *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago/London: The University of Chicago Press

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Säulenmodell im Vertrag von Maastricht (Quelle: BMI, 2018b).....	13
Abbildung 2: Säulenmodell im Vertrag von Amsterdam (Quelle: BMI, 2018b)	14
Abbildung 3: Schengen-Mitglieder (Quelle: eigene Darstellung)	16
Abbildung 4: Der Schengen-Raum (Quelle: Europäische Kommission, Der Schengen-Raum).....	17