



## Tagungsbericht

# EUROPÄISCHE GRENZSICHERUNG Gesamtprojekt oder Einzelaufgabe?

Eva Willer

Expertentagung  
der Hanns-Seidel-Stiftung  
am 12. Mai 2016  
im Konferenzzentrum München

### Empfohlene Zitierweise

Beim Zitieren empfehlen wir hinter den Titel des Beitrags das Datum der Einstellung und nach der URL-Angabe das Datum Ihres letzten Besuchs dieser Online-Adresse anzugeben.

[Vorname Name: Titel. Untertitel (Datum der Einstellung).

In: <http://www.hss.de/...pdf> (Datum Ihres letzten Besuchs).]

Seit Beginn der Flüchtlingskrise und der Ankunft einer kaum überschaubaren Zahl an Asylbewerbern in Europa rückt die Grenzsicherung vermehrt ins Zentrum des europäischen Diskurses. Mit dem Beschluss einiger Schengen-Länder, der Flüchtlingskrise mit nationalen Grenzkontrollen zu begegnen, ist die derzeitige Grenzlage fraglich. Wie steht es um die rechtliche Situation? Gilt das Dublin-Übereinkommen noch? Und wie wirkt sich diese Situation auf den Schengenraum aus? Welche Probleme bestehen bei der inneren Grenzsicherung in Europa und bei wem liegt die Zuständigkeit für die Außengrenzen? Zu einem Austausch bezüglich dieser und weiterer Fragen trafen ausgewiesene Experten und Expertinnen aus unterschiedlichen Forschungseinrichtungen und Medien sowie Vertreter der EU und ausführender Behörden zusammen.

### **Bisheriger Verlauf und aktuelle Grenzsituation**

Aufgrund der hohen Anzahl an Flüchtlingen, die aus den Krisengebieten des Mittleren Ostens und Nordafrikas nach Europa drängen, kristallisierten sich während des Höhepunktes der Krise im Sommer 2015 gravierende Probleme an Europas Außen- und Binnengrenzen heraus. Seitens der Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen des Schengenraums wurde keine Registrierung der Flüchtlinge durchgeführt, sie wurden lediglich weitergeleitet. Zugleich fand nach dem Beschluss von Bundeskanzlerin Angela Merkel, angesichts der drohenden humanitären Notsituation die Grenzen zu öffnen, weder eine Kontrolle noch eine Registrierung an den deutschen Grenzen statt, wodurch eine zweifelsfreie Feststellung der Identität der Einreisenden nicht möglich war. Deutsch-österreichische Grenzgebiete wie zum Beispiel Wegscheid sahen sich somit mit einer hohen Anzahl an Flüchtlingen konfrontiert. Darüber hinaus reisten rund 80 Prozent der Migranten ohne Dokumente ein, was eine Differenzierung und Prüfung der jeweiligen Schutzbedürftigkeit erschwerte. Im Umgang mit den Asylbewerbern bestanden weiterhin Probleme hinsichtlich der Kommunikation, des Transports und der Unterkunft. Entgegen der weit verbreiteten Annahme waren seitens der Flüchtlinge nur vereinzelte und geringe Englischkenntnisse vorhanden. Um eine grundsätzliche Kommunikation bei der Aufnahme zu ermöglichen, wurden Flüchtlinge mit besseren Sprachkenntnissen als Dolmetscher eingesetzt. Modernen Kommunikationsmitteln kommt laut Behörden eine besondere Bedeutung in der Krise zu. Sie dienen den Asylsuchenden als Navigations- und Kommunikationsgerät, wodurch Berichte über eine etwaige deutsche „Willkommenskultur“ an Verwandte oder Freunde weitergegeben werden konnten.

Ein Wendepunkt wurde Mitte September 2015 erreicht, als an der deutsch-österreichischen Grenze Kontrollen eingeführt wurden. Es erfolgte auch eine bessere Abstimmung zwischen den deutschen und österreichischen Behörden, wobei Flüchtlinge lediglich an fünf Übergabepunkten nach Deutschland einreisen durften. Hierbei war beispielsweise die Anzahl der Personen, die die Grenze übertreten durften, auf 50 Migranten pro Stunde begrenzt, was jedoch immer noch 6.000 Migranten pro Tag bedeutete. Diese wurden anschließend mit Sonderzügen an Aufnahmestellen in ganz Deutschland verteilt. Die bessere Koordination und die Wetterän-

derung im Herbst hatten eine signifikante Abnahme an Flüchtlingen zur Folge. Zudem wurden nach der Schließung der Balkanroute nur noch Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak durchgelassen. Mit dem milderen Wetter in den kommenden Sommermonaten ist allerdings wieder ein Anstieg in den Flüchtlingszahlen erwarten.

## **Rechtliche Rahmenbedingungen**

Das erste Panel *Rechtliche Rahmenbedingungen* mit **Dr. Walther Michl**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Ludwig-Maximilians-Universität München, und **Joachim Menze**, Leiter der Münchner Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, moderierte **Thomas Morawski** vom Bayerischen Rundfunk. Die Regelung der inneren Grenzsicherung orientiert sich am Schengener Grenzkodex (SGK), dem Asylgesetz (AsylG) sowie dem Dublin-Abkommen. Im Schengenraum gilt grundlegend eine Reise- und Bewegungsfreiheit für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedsstaaten, welche durch einen Verzicht auf Binnengrenzkontrollen gewährleistet wird. In Ausnahmesituationen können jedoch nach Art. 25 SGK Grenzkontrollen wiedereingeführt werden, wobei diese zunächst auf sechs Monate begrenzt sind (kumuliert max. zwei Jahre) und hier eine strenge Bindung an die Verhältnismäßigkeit gilt. Ein hierfür hinreichender Grund können gravierende Verstöße gegen Art. 4 SGK sein, welcher das Überschreiten der Außengrenzen regelt. Im Rahmen der vermehrten Einreise durch Asylsuchende stellt sich ebenso die Frage der Einreiseverweigerung, welche durch §18 II Nr. 1 AsylG geregelt wird. Dieser besagt, dass einem Nicht-EU-Bürger die Einreise zu verweigern ist, wenn er aus einem sicheren Drittstaat einreist. Nach der herrschenden Meinung ist dieser Paragraph jedoch an den deutschen Landesgrenzen bedeutungslos, da diese alle EU-Binnengrenzen sind und somit eine Einreise aus einem Drittstaat in diesem Fall nicht möglich ist. Ein weiterer Grundstein der Grenzkontrolle ist das gemeinsame europäische Asylsystem, welches auf Art. 78 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) basiert, wonach die Union eine gemeinsame Asylstrategie entwickeln soll. Diese setzt sich wiederum aus mehreren Bausteinen zusammen: Hier gibt es zunächst die Dublin-Verordnung, nach welcher der Flüchtling in dem Staat den Asylantrag stellen muss, in dem er den EU-Raum erstmals betritt. Damit wird sichergestellt, dass jeder Asylantrag nur von einem Mitgliedsstaat inhaltlich geprüft wird. Weiterhin bestehen die Asylverfahrensrichtlinie, die Qualifikationsrichtlinie, die Asylaufnahmerichtlinie und die EURODAC-Verordnung („European Dactyloscopy“), welche ein System für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern einrichtet. Unterstützung und Koordinierung dieses Systems leistet die Europäische Grenzschutzagentur Frontex mit sogenannten „Rapid Border Intervention Teams“ und dem EUROSUR („European Border Surveillance System“), dem europäischen Grenzüberwachungssystem sowie EASO („European Asylum Support Office“) mit „Migration Management Support Teams“ und LISA („European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice“). Die Aufgabe der Europäischen Kommission besteht in der Evaluierung und der Überwachung dieses Systems, um Empfehlungen auszu-

sprechen, Aktionspläne umzusetzen und Umsetzungsberichte zu verfassen. Als Konsequenz aus der Krise wird derzeit die Notwendigkeit für eine Umwandlung von Frontex in eine Europäische Grenz- und Küstenwache („European Border and Coast Guard Agency“) gesehen, welche auf Art. 77 AEUV basiert. Diese soll bis Juni 2016 beschlossen und bis August 2016 einsatzfähig sein.

## **Sicherung der Binnengrenzen**

Das zweite Panel *Innere Grenzsicherung* mit **Dr. Annegret Bendiek**, Stiftung Wissenschaft und Politik, und **Christopher Gosau**, Vertretung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages bei der Europäischen Union in Brüssel, wurde von **Dr. Julia Egleder**, Redakteurin bei loyal – Magazin für Sicherheitspolitik, moderiert. Zunächst wurde die Problematik der europäischen Solidarität erörtert, die im Zuge etwaiger Verteilungspläne von Flüchtlingen innerhalb der EU kritisch hinterfragt wurde. Denn derzeit lässt sich keine abgestimmte, gesamteuropäische Vorgehensweise erkennen. Stattdessen liegt ein Großteil der Verantwortung aufgrund des EU-Türkei-Abkommens überwiegend in den Händen der Türkei. Insgesamt stellt sich die Frage, wie man die europäische Solidarität wiederbeleben kann. Die Solidaritätsklausel im Vertrag zur Arbeitsweise der EU basiert nur auf Freiwilligkeit und gibt deshalb keinen verlässlichen Mechanismus für die Förderung der europäischen Solidarität vor. Es ist zudem in politischen und wissenschaftlichen Kreisen umstritten, wie man den europäischen Solidaritätsgedanken dennoch vorantreiben kann bzw. ob dieser nur „von oben“ institutionell erzwungen werden kann. Historisch betrachtet muss man einräumen, dass es diese Solidarität bisher nur auf dem Papier und nicht in der Realität gab. Gerade in der Flüchtlingskrise wird deutlich, dass es unterschiedliche nationale Auslegungen darüber gibt, welchen Beitrag einzelne Länder im Namen einer unionsweiten Solidarität und zur Entlastung anderer Mitgliedsstaaten leisten sollten. Zur Bewältigung der Flüchtlingskrise ist jedoch ein umfangreiches System des Krisenmanagements weit über die Grenzen Europas hinaus, also sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern, sowie eine kosmopolitischere Sicht auf internationale Konflikte nötig.

Neben der Auseinandersetzung mit den ideellen Fundamenten der EU spielen auch die wirtschaftlichen Aspekte eine zentrale Rolle in der Schengenraum-Debatte. Nach Schätzungen der EU-Kommission betragen die Kosten von Personenkontrollen an Binnengrenzen im Schengenraum ca. zwischen fünf und 18 Mrd. € pro Jahr, wobei der Großteil der Kosten im Straßengüterverkehr entsteht. Über einen längeren Zeitraum würde dies zu einer Erhöhung der Importpreise um ein bis drei Prozent führen, was sich wiederum negativ auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der jeweiligen Länder auswirken würde. Bei einem Land mit einem vergleichsweise hohen Import-Anteil wie Großbritannien lässt sich hier ein deutlich negativer Effekt auf das BIP erkennen. In Deutschland kann man folglich eine Besorgnis auf Seiten der Unternehmen mit Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen beobachten. Letzten Endes gilt es allerdings abzuwägen, wie sich die langfristigen Kosten der Integration der Flüchtlinge zu denen einer temporären Grenzschießung verhalten würden.

## Sicherung der Außengrenzen

Das dritte und letzte Panel *Äußere Grenzsicherung* mit **Dr. Anna Mrozek**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staats- und Verfassungslehre der Universität Leipzig, und **Klaus Rösler**, operativer Einsatzleiter bei Frontex, moderierte **Dr. Moritz Weiß**, Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen des Geschwister-Scholl-Instituts der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der derzeitige Grenzschutz gestaltet sich aufgrund der supranationalen Koordinierung und der nationalen Durchführung der Grenzsicherung zweigliedrig. Durch die Flüchtlingskrise steht dieser Status Quo jedoch auf dem Prüfstand. Bisher setzen sich EU-Grenzschutzteams aus multinationalen Beamtenteams zusammen, wobei Grenzschutzbeamte aus verschiedenen Mitgliedsstaaten mit Koordinierungsbeamten von Frontex zusammenarbeiten. Hierbei erweist sich jedoch die geltende Hoheitsgewalt im jeweiligen Einsatzland als problematisch. Dieses wird mit dem Konzept der sog. „Organleihe“ umgangen, bei dem eine Eingliederung der Einsatzteams in das Organ des jeweiligen Einsatzgebietes vorgenommen wird. Als Antwort auf die momentane Krise gibt es allerdings Überlegungen, der geplanten Europäischen Grenz- und Küstenwache die Befugnis zu erteilen, selbstständig und ohne Mandat an den EU-Außengrenzen aktiv zu werden, sollten von einem Mitgliedsstaat keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen ergriffen werden.

Derzeit leistet Frontex mit über 350 Mitarbeitern und einem Jahresbudget von ca. 240 Mio. € seinen Beitrag zur Sicherung der Außengrenzen. Zu den konkreten Aufgaben von Frontex zählen die Grenzüberwachung und, falls nötig, Einsätze zur Seenotrettung sowie die Identifikation und Registrierung der Flüchtlinge. Ebenso führt Frontex sogenannte „debriefing interviews“ durch, in welchen Flüchtlinge nach Flüchtlingsrouten, Kontakten und Schleusern gefragt werden. Hierdurch verschafft sich Frontex einen aktuellen Überblick über die Gesamtsituation und leistet einen aktiven Beitrag zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität. In den ersten vier Monaten der Flüchtlingskrise sah sich Frontex mit 157.000 unerlaubten Grenzgängern konfrontiert, wobei Libyen das zahlenmäßig größte Herkunftsland darstellte. Trotz des gegenwärtigen Rückgangs an Flüchtlingszahlen müsse jedoch eine bessere Differenzierung der Flüchtlingsgruppen nach Herkunftsland und Schutzbedürftigkeit vorgenommen werden. Zudem benötige Frontex ein robusteres Mandat, um einen besseren Zugriff auf polizeiliche Informationen zu erhalten, die Kapazitäten der Mitgliedsstaaten besser verfügbar zu machen und eine intensivere Zusammenarbeit mit Institutionen wie Europol zu ermöglichen. Bisher basiert dieses System lediglich auf Freiwilligkeit.

Zusammenfassend kann der Schengenraum als ein exakt austariertes System verstanden werden, welches jedoch nur mit einer effektiven Kontrolle an den Außengrenzen funktionieren kann. Aufgrund normalerweise nicht vorhandener Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums kann die Außengrenze als Grenze aller Mitgliedsstaaten verstanden werden, wodurch eine effektive europäische Grenzsicherung im Interesse aller Beteiligten wäre. Hier sollte sich

die Solidarität der Mitgliedsstaaten zeigen. Ob dies jedoch auch in der Realität der Fall ist, wird sich in den nächsten Wochen und Monaten zeigen, wenn aufgrund des besseren Wetters wieder vermehrt Asylbewerber nach Europa kommen werden.