

„Schengen must be alive“

Über die Unangemessenheit von Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum

(Léon Gloden, Minister für innere Angelegenheiten von Luxemburg)

Seit mehr als 40 Jahren garantiert Schengen die Freizügigkeit der europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Sicherheit – dank eines Mechanismus, der auf gegenseitigem Vertrauen zwischen den Staaten beruht. Seine Funktionsweise basiert auf dem Prinzip der Abschaffung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Regelmäßig von unseren Bürgern in Eurobarometer-Umfragen befürwortet, hat sich Schengen als eine Säule der europäischen Bürgerschaft etabliert, geschützt durch das Primärrecht der Europäischen Union, einschließlich der Charta der Grundrechte.

Schengen ist der Inbegriff des „europäischen Integrationsprozesses im Alltag“. Grenzregionen sind zu gemeinsamen Lebensräumen geworden, ohne die Grenzen, die unsere Bürger einst trennten. Studieren, wohnen, transportieren, arbeiten, besuchen oder reisen – all das geschieht ohne Hindernisse auf beiden Seiten.

Entgegen manchen Behauptungen und trotz seines Alters ist Schengen nicht durch neue Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit überholt. Das Schengen-Acquis hat sich kontinuierlich angepasst und modernisiert: Das Schengener Informationssystem (SIS) ist zur Referenz für Sicherheitsüberprüfungen geworden; das Ein- und Ausreisensystem (EES), das am 12. Oktober in Kraft trat, ermöglicht nun zu wissen, wer das europäische Gebiet betritt oder verlässt. Die Agentur Frontex entwickelt sich weiter, um den Schutz der Außengrenzen zu stärken. Weitere Instrumente sind in Vorbereitung, wie ein gemeinsames Rückführungssystem oder die Einführung von ETIAS-Reisegenehmigungen für Angehörige von Drittstaaten, die von der Visumpflicht befreit sind. Erst im März haben wir das 40-jährige Bestehen des Schengen-Raums gefeiert. Doch dieser Raum ist in Gefahr – und die Bedrohung kommt von innen.

Kontrollen an den Binnengrenzen können aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit für eine begrenzte Zeit wiedereingeführt werden. Seit den Terroranschlägen und insbesondere der Migrationskrise von 2015 haben etwa zehn Schengen-Staaten Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt, fast ununterbrochen. Auch heute noch halten zehn Staaten diese Kontrollen aufrecht, obwohl der Migrationsdruck deutlich nachgelassen hat. Die Umsetzung dieser Kontrollen variiert je nach Schengen-Staat und hat unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Personenfreizügigkeit. Einige Staaten setzen auf „intelligente“ Kontrollen – gezielt und wenig invasiv –, basierend auf Risikoanalysen und hauptsächlich gegen grenzüberschreitende Kriminalität. Dies ist ein typisches Beispiel für einen Ansatz, der Sicherheit und Freizügigkeit miteinander in Einklang bringt.

Andere Staaten hingegen organisieren statische Kontrollen auf den Hauptverkehrsachsen – zum Nachteil der „bona fide“-Bürger und der Wirtschaft der betroffenen Nachbarländer. Die Begründung basiert auf innenpolitischen Erwägungen oder angeblich der Bekämpfung illegaler Migration, was jedoch kein rechtlich zulässiger Grund nach dem Schengener Grenzkodex ist.

Illegale Migration wird nicht durch das Fehlen statischer Kontrollen an den Binnengrenzen begünstigt; sie muss an den Außengrenzen bekämpft werden.

Zehn Jahre Kontrollen haben Hunderte Millionen Bürger und zahllose Unternehmen in ihren grenzüberschreitenden Bewegungen beeinträchtigt. Es gibt eindeutig ein Problem der Verhältnismäßigkeit!

Im europäischen System ist die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der Europäischen Kommission anvertraut: die Legitimität der Wiedereinführung von Kontrollen zu bewerten, das Gleichgewicht zwischen Prinzip und Ausnahme zu gewährleisten und bei fehlerhafter Anwendung der Regeln einzugreifen. Aber war das die richtige Wahl?

In dieser Frage zeigt die Kommission eine besorgniserregende Trägheit. Seit zehn Jahren hat sie keinen einzigen Brief verschickt, um Erklärungen von Staaten einzufordern, die die Praxis der „Selbstverlängerung“ von Binnengrenzkontrollen anwenden. Sie hat keine unangekündigten Besuche durchgeführt, obwohl sie sich dieses Vorrecht gesichert hat. Nun verschiebt sie ihre Stellungnahmen zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen Monat für Monat. Durch ihre Untätigkeit hat die Kommission das Paradigma umgekehrt und toleriert, dass die Ausnahme zur Regel wird – und verfehlt damit ihre Rolle als Hüterin von Schengen und Hüterin der Verträge.

Die Praxis illegaler Zurückweisungen an den Binnengrenzen gefährdet zudem die Umsetzung des Migrations- und Asylpakts, der ein neues Gleichgewicht zwischen Verantwortung und Solidarität geschaffen hat. Staaten, die Personen aufnehmen müssen, die von einem Nachbarland zurückgewiesen wurden, sehen ihre Kapazitäten belastet, was ihre Fähigkeit zur Solidarität mit Erstaufnahmestaaten wie Spanien, Italien, Griechenland oder Zypern einschränkt.

Ist der Kampf damit verloren? Nein! Es gibt Lösungen. Aber es braucht den politischen Mut, sie zu nutzen. Die Schengen-Staaten und die Europäische Kommission sollten gemeinsam an Alternativen für die polizeiliche Zusammenarbeit arbeiten – effizienter, weniger ressourcenintensiv und mit geringem Einfluss auf das grenzüberschreitende Leben. Die Modernisierung bilateraler Kooperationsabkommen würde die derzeitige Praxis der Binnengrenzkontrollen überflüssig machen. Ziel wäre es, die operativen Ergebnisse zu maximieren, indem der Austausch polizeilicher Informationen verbessert, neue Technologien genutzt, gemeinsame Kontrollen organisiert, grenzüberschreitende Polizeieinheiten eingerichtet, neuralgische Punkte visiert und Verfahren zur Überstellung von Personen mit irregulärem Aufenthalt vereinbart werden. Solche Initiativen gibt es bereits, wie den vollständig modernisierten Benelux-Polizeivertrag oder die Verhandlungen über neue bilaterale Polizei- und Zollkooperationsabkommen. Luxemburg verhandelt derzeit ebenfalls solche Abkommen mit Deutschland und Frankreich. Ziel ist es, Referenzmodelle für die Zukunft zu entwickeln.

Im Geiste eines der Gründerväter der europäischen Integration, Jean Monnet: „Wir vereinen keine Staaten, wir vereinen Menschen“, müssen wir die echten Probleme angehen – und nicht unsere Bürger beeinträchtigen.

„Schengen must be alive.“