

Erlebt Schengen eine „Renaissance“ oder geht es unter?

Wird aus den vorübergehenden Wiedereinführungen von Binnengrenzkontrollen eine Dauereinrichtung?

Waldemar Hummer*, Universität Innsbruck

Kurztext: Der „Schengen“-Raum ohne Binnengrenzen gehört zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Sein Scheitern würde neben großen politischen Konsequenzen auch enorme finanzielle Kosten verursachen. Die von einer Reihe von Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vorübergehend eingeführten Grenzkontrollen sind zwar zum Teil durch Ausnahmebestimmungen im Schengener Grenzkodex gedeckt, wären aber zB im Falle Österreichs und Deutschlands spätestens Mitte Mai 2016 wieder aufzuheben. Die Europäische Kommission versucht, durch einen eigenen „Fahrplan“, bis spätestens Ende 2016, das „Schengen-Dublin“-System wieder voll funktionsfähig zu machen. Daneben schlägt sie Reformen des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS), ein eigenes „Einreise-Ausreise-System“ (EES) sowie die Einführung intelligenterer Informationssysteme für das Grenzmanagement vor. Die in der Übereinkunft mit der Türkei vom 18. 3. 2016 enthaltenen völkerrechtlichen und europarechtlichen Probleme und Unschärfen harren ebenfalls noch einer endgültigen Abklärung.

Schlagworte: temporäre Grenzkontrollen an den Binnengrenzen; Schengener Grenzkodex; „Schengen-Dublin“-System; Kosten eines Scheitern von Schengen; Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS).

„Schengen gehört zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration [...] Schengen ist eines der wichtigsten Instrumente, dank deren die europäischen Bürger ihre Freiheiten in Anspruch nehmen können und die Erfolg und Weiterentwicklung des Binnenmarktes ermöglichen.“¹

„Der Aufbau eines Raums, in dem der freie Personenverkehr über die Binnengrenzen hinweg gewährleistet ist, ist eine der größten Errungenschaften der Union.“²

„Alles, was wir erreicht haben in 60 Jahren, steht auf dem Spiel. Ein Zusammenbruch von Schengen wäre der Anfang vom Ende des europäischen Projekts.“³

-
- * Em. o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer lehrt am Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck.
- 1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 2.
- 2 Erwägungsgrund 22 VO (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Kodifizierter Text), ABl L 2016/77, 1 ff.
- 3 Aussage von EU-Migrationskommissar Dimitris Avramopoulos, zitiert nach M. Bachner, Offene Grenzen: EU will Schengen retten, Kurier vom 5. 3. 2016, 3.

I. Einführung

Es steht außer Zweifel, dass die Einführung des „Schengen“-Systems eine der größten Errungenschaften im Rahmen der europäischen Integration darstellt. Die Besicherung der Außengrenzen und der gleichzeitige Wegfall der Binnengrenzen innerhalb des „Schengen“-Raumes hat nicht nur den freien Personenverkehr, sondern auch den grenzüberschreitenden Übertritt aller Produktionsfaktoren in einem geschlossenen Binnenmarkt in einer Weise befördert, wie das im zwischenstaatlichen Verkehr noch niemals der Fall war.

Nach einer über 30-jährigen mehr oder weniger ungestörten Praxis steht dieses System nunmehr vor dem Zusammenbruch, wobei deren Gründungsväter sich den Grund von dessen Implosion nicht einmal im Entferntesten vorgestellt haben dürften. Dass es einmal ein Massenzustrom von Flüchtlingen sein würde, der das „Schengen“-System lahmlegen könnte, war außerhalb jedweder Vorstellungskraft. Gerade weil man diese Ursache aber nicht bedacht und damit auch keine Gegenstrategie zu deren Beseitigung entwickelt hat, stellen sich jetzt die Konsequenzen eines eventuellen Scheiterns des „Schengen“-Systems so dramatisch dar.

Auf der anderen Seite kann man aber weder die Schengen-Staaten, noch die Europäische Kommission, von der Verantwortung freisprechen, die politischen und geostrategischen Rahmenbedingungen, in die das „Schengen“-System eingebunden ist, nicht richtig beurteilt und vorhergesesehen zu haben. Die innenpolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den nordafrikanischen und vorderasiatischen Anrainerstaaten des Mittelmeerbeckens hätten zumindest eine vorausschauende Lageanalyse erfordert, inwieweit bei einem Kollabieren von deren fragilen Staatsgewalten oder der Ausweitung lokaler Bürgerkriegsaktivitäten nicht eine größere Flüchtlings- und Migrationsbewegung auf die südlichen Mitgliedstaaten der EU zukommen würde. Bereits einige Jahre vor dem Ausbruch des „Arabischen Frühlings“ Mitte Dezember 2010⁴ haben die Probleme in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla sowie in Gibraltar, ganz allgemein aber auf den spanischen Inseln im Mittelmeer und im Atlantik, diesbezüglich eindeutige Hinweise darauf gegeben, denen aber nicht entsprechend Rechnung getragen wurde.

Es ist heute leider nicht mehr bekannt, mit welchen Mitteln Spanien damals die Massenflucht von Westafrika aus auf seine Küsten zu – sehr zur Überraschung auch kundiger Beobachter der Szene – letztlich eindämmen und fast ganz zum Versiegen bringen konnte. Spanien bediente sich einer perfiden, klandestinen und sehr effizienten Methode, nämlich der massiven Bestechung der lokalen Behörden und „Kaziken“, um die Migranten und Flüchtlinge überhaupt daran zu hindern, in See zu stechen. Man hatte damals, spät aber doch erkannt, dass man das Problem bereits an der Wurzel, dh am Beginn des Fluchtweges, bekämpfen müsse, und nicht erst dann, wenn die Flucht bereits angetreten wird und sich die Flüchtlingsboote kurz vor dem Eindringen in die Hoheitsgewässer Spaniens befinden. Diese Vorgangsweise verursachte nämlich einen enormen Überwachungs- und Interzeptionsaufwand, der noch dazu in der Regel weder völkerrechts- noch unionsrechtskonform durchgeführt wurde, und daher auch stets der Kritik ausgesetzt war. Wenngleich diese Methode wahrlich nicht das korrekteste Vorgehen zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms war, war sie extrem effizient und brachte die Flucht von afrikanischen „boat people“ nach Spanien beinahe zum Erliegen. Von findigen Journalisten wird dieses Modell neuerdings auch für die Türkei, Ägypten und ein hoffentlich bald stabilisiertes Libyen empfohlen: „Man wird

4 Vgl dazu *Ben Jelloun*, Arabischer Frühling: vom Wiedererlangen der arabischen Würde (2011).

es wohl probieren müssen.⁵ In welchen Zeiten leben wir eigentlich, in denen Bestechung lokaler Behörden als Allheilmittel zur Eindämmung einer überbordenden Flüchtlings- und Migrantenwelle empfohlen werden muss?

Dass nach dem Ausbruch des „Arabischen Frühlings“ die für das Anlaufen der Flüchtlingsströme sowohl auf der Seeroute, als auch auf dem Landweg, geographisch günstig gelegenen Mittelmeerstaaten Italien und Griechenland die Hauptlast der Sicherung der Schengen-Außengrenze zu tragen haben würden, war absolut absehbar, ohne dass daraus aber unmittelbare Konsequenzen gezogen wurden. Jahrelang sah man Italien „von der Loge aus“ distanziert zu, wie es mit der außergewöhnlichen Situation der geschleppten und auf Lampedusa anlandenden „boat people“ mehr schlecht als recht zureckkam, ohne ihm aber entsprechende finanzielle und logistische Unterstützung zu gewähren. Erst als Italien begann, den Flüchtlingen und Migranten dreimonatige Schengen-Kurzvisa auszustellen, mit denen diese in der Folge versuchten, im „Schengen“-Raum das Land ihrer Wahl zu erreichen, begann man zu reagieren und legte Italien dringend nahe, diese Vorgangsweise zu unterlassen.

Die Verschärfung der Bürgerkriegssituationen in Libyen und in Syrien brachte schließlich das „Schengen“-System an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit und ließ es mit dem Massenansturm von Flüchtlingen und Migranten über die Westbalkanroute in der zweiten Jahreshälfte 2015 kollabieren. Die Gegenmaßnahmen der Kommission, die neben der Verabschiedung der „Massenzustrom“-Richtlinie (2001)⁶ vor allem in der Ausarbeitung der im „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (GEAS)⁷ vorgesehenen einschlägigen Maßnahmen sowie der Verabschiedung einer „Europäischen Migrationsagenda“ (2015)⁸ bestanden, griffen zu kurz und konnten die sich um die Jahreswende 2015/2016 weiter verschärfende Problemlage nicht bewältigen. Von der in Art 78 Abs 3

5 RAU, Bestechung, Der Standard vom 22. 4. 2016, 1.

6 RL 2001/55/EG des Rates vom 20. 7. 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten ABI L 2001/212, 12 ff; vgl dazu *Tretter*, Flüchtlingskrise: Vorübergehender Schutz als möglicher Ausweg, Die Presse vom 31. 1. 2016.

7 Das GEAS besteht aus der RL 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABI L 2013/180, 60 ff, der RL 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABI L 2013/180, 96 ff, der RL 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABI L 2011/337, 9 ff, der RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 12. 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABI L 2008/348, 98 ff, der VO (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABI L 2013/180, 31 ff, der VO (EU) 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABI L 2013/180, 1 ff, sowie der VO (EG) 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. 7. 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABI L 2008/218, 60 ff.

8 COM(2015) 240 final vom 13. 5. 2015 und COM(2015) 490 final vom 23. 9. 2015.

AEUV vorgesehenen Möglichkeit, dass der Rat im Falle der Notlage einiger Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen vorläufige Maßnahmen zugunsten dieser Mitgliedstaaten erlassen kann, wurde zwar zugunsten von Italien und Griechenland Gebrauch gemacht, ohne dass dies aber in der Folge zu einer nennenswerten Entlastung geführt hätte.⁹

Eine Reihe von Mitgliedstaaten der EU sahen sich daher genötigt, ihre Schengen-Binnengrenzen wieder zu kontrollieren bzw sogar Zäune zur Abhaltung der Flüchtlings- und Migrantenströme zu errichten. Österreich limitierte ergänzend dazu seine Aufnahmekapazität für Asylwerber mit einer „Obergrenze“ bzw einem „Richtwert“ bis zum Jahr 2019 von maximal 127.000 Personen (2016: 37.500, 2017: 35.000, 2018: 30.000 und 2019: 25.000)¹⁰ und löste damit auf der Westbal-kanroute einen „Dominoeffekt“ aus, der aktuell vor allem an der mazedonisch-griechischen Grenze zu einem enormen Rückstau an Flüchtlingen führt, die sich im griechischen Grenzort Idomeni unter menschenunwürdigen Bedingungen aufhalten.

Da Griechenland offensichtlich nicht in der Lage ist, seine seewärtige Schengen-Außengrenze¹¹ – vor allem gegenüber Flüchtlingen und Migranten, die vom türkischen Festland aus auf nahegelegene griechische Inseln übersetzen – zu überwachen,¹² kommt der Türkei eine Schlüsselfunktion bei der Sicherung dieser sensiblen Schengen-Außengrenze zu. Dementsprechend wurde auch am 15. 10. 2015 der „Gemeinsame Aktionsplan EU-Türkei“ (Joint Action Plan) „ad referendum“ beschlossen.¹³ Parallel dazu legte die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* einen eigenen „Merkel-Plan“¹⁴ vor, um im Falle eines Scheiterns der gemeinsamen Anstrengungen mit der Türkei ein eigenes deutsch-türkisches Abkommen zu schließen. Obwohl die Türkei seit 1999 Beitrittskandidat ist und die EU mit ihr die Beitrittsverhandlungen bereits 2005 eröffnet hat, verlangt sie für eine stärkere Grenzüberwachung und die Rücknahme von illegal nach Griechenland eingereisten Syrern von der EU eine Reihe politischer und wirtschaftlicher Zugeständnisse, wie zB Visafreiheit für türkische Staatsangehörige, eine Beschleunigung des stagnierenden Beitrittsverfahrens durch die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel, hohe finanzielle Zuschüsse für die Versorgung der syrischen Flüchtlinge in der Türkei uvm. Die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschiefs schlossen am 18. 3. 2016 mit der Türkei eine entsprechende Übereinkunft,¹⁵ in der sie diesen Wünschen der Türkei großteils entsprachen. Da sich Griechenland aber kurz darauf weigerte, eine der wichtigsten Vorbedingungen für eine ordnungsgemäße Durchführung des Übereinkommens – nämlich die Anerkennung der Türkei als „sicheres Drittland“ gesetzlich zu verankern¹⁶ – zu erfüllen, scheint dieser Versuch, über die Einbindung der Türkei, den „Schengen-Dublin“-Raum wieder funktionsfähig zu machen, von einem vorzeitigen Scheitern bedroht. Aber selbst wenn die EU/Türkei-Übereinkunft bestimmungsgemäß umgesetzt werden würde, läuft sie nach einer Überstellung von maximal 72.000 Syrern von Griechenland nach der Türkei definitiv aus, sodass sie nur als „Tropfen auf einen heißen Stein“, nicht aber als endgültige Gesamtlösung angesehen werden kann.

9 Vgl dazu nachstehend 10 ff.

10 Vgl dazu nachstehend 19 f und Fn 98.

11 Griechenland verfügt über 2.000 Inseln und hat mit 13.676 km eine der längsten Küstenlinien der Welt.

12 Vgl dazu den Evaluierungsbericht der Kommission über Griechenland in Fn 31.

13 Vgl dazu COM(2016) 144 final vom 4. 3. 2016; MEMO 15/5860 vom 15. 10. 2015.

14 Vgl European Stability Initiative (ESI), The Merkel Plan. Restoring control; retaining compassion – A proposal for the Syrian refugee crisis, 4 October 2015.

15 Vgl dazu COM(2016) 166 final vom 16. 3. 2016; Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 18. 3. 2016; abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement> (26. 4. 2016).

16 *Bernath*, Türkei doch nicht „sicherer Drittstaat“, Der Standard vom 25. 3. 2016, 8.

In der Folge soll zunächst das „Schengen“-System und das dazu komplementäre „Dublin“-System sowie deren Überführung als zunächst völkerrechtliche Instrumente in die EU als Teilbereiche des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ kurz dargestellt werden. Im Anschluss daran werden die Bemühungen der Kommission aufgezeigt, ein Scheitern beider Systeme zu verhindern und für die Rückkehr zu einem funktionierenden „Schengen“-Raum bis spätestens Ende 2016 einen detaillierten „Fahrplan“ samt den dafür notwendigerweise zu ergreifenden Maßnahmen aufzustellen. Den Abschluss bildet eine Darstellung des *worst case*, nämlich der politischen und finanziellen Folgen eines kompletten Zusammenbruchs des „Schengen“-Systems und der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen.

II. Das „Schengen“- und „Dublin“-System

Ausgehend vom „Weißbuch der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes“ vom 14. 6. 1985¹⁷ wurde am 17. bzw 28. 2. 1986 die „Einheitliche Europäische Akte“ beschlossen,¹⁸ die ua die Errichtung eines *Binnenmarktes* in der EU innerhalb von sechs Jahren, dh bis zum 31. 12. 1992, vorsah. Dies bedeutete aber, dass die nunmehr im Binnenmarkt allgemein bzw beruflich mobil werdenden Unionsbürger – entweder als unselbstständig (freizügigkeitsbegünstigte Wanderarbeiternehmer) oder als selbstständig Erwerbstätige (Erbringer von Dienstleistungen oder als niedergelassene Unternehmer) – sich frei über die Binnengrenzen in der EU hinweg bewegen durften, ohne dabei einer Personenkontrolle unterworfen zu sein. *In praxi* war das aber nur schwer durchzuführen: Kam nämlich eine Gruppe von Fremden auf eine Binnengrenze zu, dann mussten die Zöllner ja alle Personen kontrollieren, um damit feststellen zu können, wer als Nicht-Unionbürger einer Personen- und Zollkontrolle unterworfen werden muss bzw wer als werktätiger Unionsbürger einer solchen nicht hätte unterzogen werden dürfen. Um die zu kontrollierenden „Nicht-Unionbürger“ zu identifizieren, mussten also unvermeidlich auch die an sich frei mobilen Unionsbürger kontrolliert werden. Um dieses an sich unlösbare Problem überhaupt nicht erst auftreten zu lassen, wurde daher der Vorschlag gemacht, von einer Personenkontrolle an den EU-Binnengrenzen gänzlich abzusehen.

Dieser „radikalen“ Philosophie – eine Reihe der damaligen EWG-Mitgliedstaaten fürchtete im Falle eines Wegfalls der Personenkontrollen (von Nicht-Unionbürgern) an den Binnengrenzen ein „Überschwappen“ der Kriminalität in ihre Staatsgebiete – konnten sich zunächst nur ganze fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften anschließen, die 1985 das völkerrechtliche Schengener Übereinkommen („Schengen I“)¹⁹ abschlossen, das in der Folge durch das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) (1990) („Schengen II“)²⁰ inhaltlich ausgeweitet und auf weitere Mitgliedstaaten ausgedehnt wurde.

Diese beiden bisherigen *völkerrechtlichen* Übereinkommen, Schengen I und Schengen II, sowie die auf deren Basis erlassenen sekundären Rechtsakte des Schengener Exekutivausschusses als Vertragsanwendungsorgan derselben wurden in der Folge auf der Grundlage des dem Vertrag von Amsterdam (1997) angefügten „Protokoll zur Einbeziehung des Schengen Besitzstands in den

17 KOM(85) 310 endg.

18 ABI L 1987/169, 1 ff.

19 Übereinkommen von Schengen vom 14. 6. 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, ABI L 2000/239, 13 ff.

20 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (1985) (SDÜ) (1990), ABI L 2000/239, 19 ff.

Rahmen der Europäischen Union“²¹, durch einen Beschluss des Rates in die EU übergeführt.²² Diese Überführung des *völkerrechtlichen „Schengen-acquis“* in den *supranationalen* Bereich der EU erfolgte dabei aber nicht durch einen einheitlichen Rechtsakt der EU, sondern wurde detailliert, „Bestimmung für Bestimmung“, vorgenommen.²³

Flankierend dazu wurde, neben dem 2002 vom Schengener Exekutivausschuss angenommenen „Gemeinsamen Handbuch“²⁴, vor allem der „Schengener Grenzkodex“ ausgearbeitet, der 2006 durch eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates²⁵ erlassen wurde. Nach mehreren grundlegenden Änderungen wurde eine „Kodifizierung“²⁶ desselben ins Auge gefasst und – auf der Basis des Vorschlags der Kommission vom 20. 1. 2015²⁷ – am 9. 3. 2016 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat auch als Verordnung (EU) 2016/399 definitiv verabschiedet²⁸, die gem ihrem Art 45 am 12. 4. 2016 in Kraft trat.

Im Oktober 2013 wurde wiederum ein eigener „Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus“ für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes²⁹ geschaffen, der Mitte Dezember 2015 bereits zum achten Mal (regelmäßig) durchgeführt wurde. In diesem achten Halbjahresbericht über das Funktionieren des „Schengen“-Raums³⁰ wurde Griechenland ein äußerst negatives Zeugnis ausgestellt, da dieses, wie vorstehend bereits erwähnt, seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt habe, sodass schwere Mängel bei der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen bestehen³¹, die zu einer Implosion des „Schengen-Dublin“-Systems führen könnten.

Parallel zur Übernahme und weiteren Ausgestaltung des „Schengen-acquis“ wurde von den zwölf Mitgliedstaaten der damaligen EWG am 15. 6. 1990 das „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Erstasylabkommen)“ („Dublin I“)³² zur einheitlichen Regelung der Asylverfahren unterzeichnet, das als *völkerrechtlicher* Vertrag ebenfalls außerhalb des *Gemeinschaftsrechts* der EWG stand. Dessen Überführung erfolgte hingegen – im Gegensatz zur vorstehend erwähnten punktuellen Überführung der beiden „Schengen-Abkommen“ aus 1985/1990 – rechtstechnisch anders, nämlich kollektiv durch eine Verordnung des Rates.

21 ABI C 1997/340, 93 ff.

22 Beschluss 1999/436/EG des Rates vom 20. 5. 1999; ABI L 1999/176, 17 ff.

23 Vgl dazu M. Schweitzer/W. Hummer/W. Obwexer, *Europarecht* (2007) 461 ff; Elsen, Die Übernahme des „Schengen-acquis“ in den Rahmen der EU, in W. Hummer (Hrsg), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages* (2001) 39 ff.

24 ABI C 2002/313, 97 ff.

25 VO (EG) 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 3. 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABI L 2006/105, 1 ff.

26 Die Kommission hat mit Beschluss vom 1. 4. 1987 [KOM(87) 868 PV] ihre Dienststellen angewiesen, alle Rechtsakte spätestens nach der zehnten Änderung zu kodifizieren.

27 COM(2015) 8 final.

28 Schengener Grenzkodex (Kodifizierter Text) ABI L 2016/77, 1 ff; vgl dazu auch Fn 66.

29 VO (EU) 1053/2013 des Rates vom 7. 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. 9. 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, ABI L 2013/295, 27 ff.

30 COM(2015) 675 final vom 15. 12. 2015.

31 Vgl *Europäische Kommission* (Pressemitteilung), Schengen-Evaluierung: Kommission erörtert Berichtsentwurf zu Griechenland, vom 27. 1. 2016; abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_de.htm (26. 4. 2016).

32 Das Dubliner Erstasylabkommen trat am 1. 9. 1997 in Kraft; ABI C 1997/254, 1 ff.

Dublin I regelte das Erstasylprinzip in der Form, dass grundsätzlich derjenige „Schengen- bzw Dublin“-Staat für die Abführung eines Asylverfahrens – mit präjudizieller Wirkung für alle anderen Staaten im „Schengen-Dublin“-System – exklusiv zuständig ist, zu dem der Asylwerber die engsten Beziehungen (zB da ihm dieser ein Visum ausgestellt hat, oder in diesem Staat bereits Verwandte des Flüchtlings leben), oder dessen Außengrenze er erstmals überschritten hat. Letztlich wurde damit das Überschreiten der jeweiligen Schengen-Außengrenze zum Kriterium für die Zuständigkeit des betroffenen Staates, das Asylverfahren durchzuführen, das für alle anderen Schengen-Staaten als verbindliches „Erstasylverfahren“ ausgestaltet war und damit dem Asylwerber keine weitere Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Asyllandes seiner Wahl iS eines „asylum shopping“ gestattete.

Nachdem es durch den Vertrag von Amsterdam (1997) zu einem Kompetenzübergang in den Materien der Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik auf die Europäische Gemeinschaft (EG)³³ gekommen war, wurde Mitte Februar 2003 der bisherige *völkerrechtliche* Besitzstand von „Dublin I“ durch eine Verordnung des Rates in das *supranationale Unionsrecht* übergeführt („Dublin II“).³⁴ Die VO „Dublin II“ ersetzte somit gem ihrem Art 24 Abs 1 das völkerrechtliche „Dublin I“-Abkommen. In der Folge wurde 2013 die bisherige „Dublin II“-Verordnung des Rates durch eine weitere Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu „Dublin III“³⁵ näher ausgestaltet, die seit dem 1. 1. 2014 in 32 europäischen Staaten unmittelbar anzuwenden ist.³⁶

Ganz allgemein wurde damit sowohl der „Schengen“-Besitzstand als auch der „Dublin“-Besitzstand von seinen völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen gelöst, in das Recht der EU übergeführt und in der Folge durch den Vertrag von Lissabon (2007) – mit dessen Inkrafttreten am 1. 12. 2009 – zu einem wesentlichen Bestandteil des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“³⁷ ausgestaltet. Dabei wurde das „Schengen“-System mit dem großteils komplementären „Dublin“-System gegenseitig abgeglichen und inhaltlich ergänzt.

III. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Gemäß Art 67 Abs 1 AEUV hat die EU einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auszubilden, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Dazu hat sie unter anderem spezielle Politiken in den Bereichen „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ (Art 77 ff AEUV) auszuarbeiten. Der Erlass von Maßnahmen gem Art 77 Abs 2, lit e AEUV, die sicherstellen sollen, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, ist dabei Teil des Ziels der Union nach Art 26

33 Art 63 EGV.

34 VO (EG) 343/2003 des Rates vom 18. 2. 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABI L 2003/50, 1 ff, und VO (EG) 1560/2003 der Kommission vom 2. 9. 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Dublin II-VO (EG) 343/2003 ABI L 2003/222, 3 ff, samt Durchführungs-VO (EU) 118/2014 der Kommission vom 30. 1. 2014 zur Änderung der VO (EG) 1560/2003 ABI L 2014/39, 1 ff.

35 Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABI L 2013/180, 31 ff.

36 Vgl dazu *Filzwieser/Sprung*, Dublin III-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem (2014); *Muzak/Pinter* (Hrsg), Fremden und Asylrecht (idF 19. Lfg 2015); *Filzwieser/Frank/Kloibmüller/Raschhofer*, Asyl- und Fremdenrecht – Kommentar (2016).

37 Art 67 bis Art 89 AEUV.

Abs 2 AEUV, einen Raum ohne Binnengrenzen aufzubauen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist. Gemäß Art 67 Abs 2 AEUV hat die EU eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, *Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen* zu entwickeln, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen sowie Staatenlosen angemessen ist. Dementsprechend muss die Schaffung eines Raums des freien Personenverkehrs von flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Dazu gehört die in Art 77 Abs 1 lit b AEUV vorgesehene gemeinsame Politik bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen.³⁸

Gemäß Art 78 Abs 1 AEUV wiederum hat die EU eine gemeinsame Politik im Bereich „*Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz*“ auszustalten, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung („Non-Refoulement“)³⁹ gewährleistet werden soll, so wie dies in der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und dem einschlägigen New Yorker Protokoll (1967) verankert ist.

Gemäß Art 79 AEUV hat die EU aber auch eine gemeinsame *Einwanderungspolitik* zu entwickeln, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme sowie die Verhütung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel, insbesondere mit Frauen und Kindern, gewährleisten soll. Im Gegensatz zur Flüchtlings- und Asylpolitik bestehen für die einzelnen Staaten bei der Migrations- oder Einwanderungspolitik grundsätzlich keine *völkerrechtlichen* Vorgaben, sodass die einzelnen Staaten ihre jeweilige Einwanderungspolitik diesbezüglich ad libitum ausgestalten können – und es auch tun.⁴⁰ Sie haben nur die Vorgaben zu beachten, die im Rahmen der gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU *unionsrechtlich* beschlossen wurden.

Bei all diesen Kompetenzzuweisungen der Mitgliedstaaten an die EU in den Bereichen Flüchtlings- und Migrationsangelegenheiten handelt es sich aber um keine ausschließlichen Kompetenzen derselben, sondern lediglich um zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten *geteilte* Kompetenzen iSv Art 4 Abs 2 lit j AEUV („Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“). Trotzdem ist die EU aufgerufen, für sich eine konsistente Migrations- und Asylpolitik, samt einem effektiven Schutz der Schengen-Außengrenzen, auszubilden, was sie Schritt für Schritt auch durch die Ausarbeitung eines „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS)⁴¹, eines „Schengener Grenzkodex“⁴² sowie einer „Europäischen Migrationsagenda“⁴³ uvm versuchte.

IV. Kategorien des „internationalen Schutzes“ aus der Sicht der EU

Der „internationale Schutz“ wird innerhalb der EU und auf der Basis von deren sekundärrechtlichen Regelungen wie folgt gewährt. Der internationale Schutz gemäß der Definition in Art 2 lit h der „Anerkennungs“-RL 2011/95/EU des Rates⁴⁴ schließt Anträge auf Verleihung des *Flüchtlingsstatus* oder auf *subsidiären Schutzstatus* ein. Dazu kommt noch die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die allerdings auf der Grundlage des nationalen Rechts vergeben wird.

38 Vgl dazu nachstehend zum Einreise/Ausreise-System (EES) auf 16 f.

39 Im Sinne von Art 33 Abs 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und des Art 19 Abs 2 GRC.

40 Für einen ersten Vergleich der Einwanderungspolitiken einzelner Länder siehe *Staudinger/Treichler*, Wie abweisend ist die „Festung Europa“? Ein Vergleich, profil.at vom 30. 3. 2016.

41 Oben Fn 7.

42 Oben Fn 28.

43 Oben Fn 8.

44 Oben Fn 7.

Ein *Flüchtlingsstatus* bezeichnet die in Art 2 lit e der Anerkennungs-Richtlinie 2011/95/EU definierte Eigenschaft einer Person iSv Art 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (1951), geändert durch das New Yorker Protokoll vom 31. 1. 1967. Ein *subsidiärer Schutzstatus* bezeichnet den Status einer Person iSv Art 2 lit g der Anerkennungs-Richtlinie 2011/95/EU. Gemäß Art 2 lit f dieser RL ist eine Person mit Anspruch auf „subsidiärem Schutz“ ein Drittstaatsangehöriger, oder ein Staatenloser, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling zwar nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts, tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

Eine *Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen* hingegen wird einer Person gewährt, die nicht die Voraussetzungen für die Gewährung eines „internationalen Schutzes“ erfüllt, aber dennoch aufgrund von Verpflichtungen, die allen EU-Mitgliedstaaten nach Maßgabe der völkerrechtlichen Flüchtlings- bzw Menschenrechtsschutzinstrumente gemeinsam sind, vor einer Abschiebung geschützt ist, wie zB unbegleitete Minderjährige oder Kranke.

V. Das Ausmaß der aktuellen Migrations- und Flüchtlingsbewegung

Im Zuge der größten Migrations- und Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg wurde das „Schengen“-System in seinen Grundfesten erschüttert. Von den rund 70 Mio Menschen, die 2015 weltweit auf der Flucht sind, sind zwar über 38 Mio sogenannte „Binnenflüchtlinge“ – Binnenvertriebene flüchten nicht außer Landes, sondern begeben sich nur in sichere Gegenden ihres Heimatstaates – der Rest begab sich aber außer Landes und flüchtete in sichere Drittstaaten. Betrachtet man davon nur diejenigen Flüchtlinge, die in einem Mitgliedstaat der EU einen Asylantrag gestellt haben, so stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

2015 wurden in der gesamten EU 1.255.640 Erstasylanträge gestellt, die sich wie folgt auf die einzelne *Mitgliedstaaten* verteilen: Bundesrepublik Deutschland 441.800, Ungarn 174.435, Schweden 156.110, Österreich 85.505, Italien 83.245, Frankreich 70.570, Niederlande 43.035 sowie Andere 200.940. Was die *Herkunftsänder* betrifft, so kamen die Asylwerber aus folgenden Staaten: Syrien 362.775, Afghanistan 178.230, Irak 121.535, Kosovo 66.885, Albanien 65.935, Pakistan 46.400, Eritrea 33.095, Nigeria 29.915, sowie Andere 350.870.⁴⁵

2015 wurden in den EU-Mitgliedstaaten 333.350 Asylbewerber als schutzberechtigt anerkannt, was einem Anstieg von 72 % gegenüber 2014 entspricht.⁴⁶ Davon erhielten 246.200 den *Flüchtlingsstatus* (74 % aller positiven Entscheidungen), 60.700 *subsidiären Schutz* (18 %) und 26.500 eine *Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen* (8 %).⁴⁷ Darüber hinaus nahmen die EU-Mitgliedstaaten knapp 8.100 umgesiedelte Flüchtlinge auf. Insgesamt wurde seit 2008 fast 1,1 Mio Asylbewerbern in der EU der Schutzstatus zuerkannt.

Die größte Gruppe von Personen, denen im Jahr 2015 in der EU der Schutzstatus zuerkannt wurde, waren weiterhin Syrer (166.100 Personen bzw 50 % aller Personen, denen in den EU-Mitgliedstaaten der Schutzstatus gewährt wurde), darauf folgten Staatsangehörige aus Eritrea (27.600

45 EUROSTAT-Daten; vgl. M. Bachner, Offene Grenzen 3; Brändle/Mayer, Tusk: „Konsens in Flüchtlingskrise erstmals greifbar“, Der Standard vom 5./6. 3. 2016, 17.

46 Österreich landete dabei mit 17.750 positiv entschiedenen Fällen auf Platz 6; vgl: Mehr als 330.000 Gerettete, Wiener Zeitung vom 21. 4. 2016, 3.

47 Eurostat Pressemitteilung 75/2016, vom 20. 4. 2016.

bzw 8 %) und aus dem Irak (23.700 bzw 7 %). Von den Syrern, die in der EU den Schutzstatus erhielten, wurden mehr als 60 % (104.000) in Deutschland registriert.

Obwohl über 90 % aller syrischen Flüchtlinge in den Nachbarländern aufgenommen wurden – so leben zB im Libanon, einem Land nicht größer als das österreichische Bundesland Tirol, neben den 4,4 Mio Einheimischen derzeit über eine Mio Flüchtlinge – war der Zustrom von illegalen syrischen Flüchtlingen und Migranten über die Ägäisroute, und in der Folge über die Westbalkanroute, Ende 2015/Anfang 2016 dramatisch hoch und veranlasste die EU am 18. 3. 2016 die vorwähnte Übereinkunft mit der Türkei⁴⁸ zu schließen, um eine Rückführung derselben nach der Türkei sicherzustellen. Diese besteht in einem „1:1“-Umsiedlungsverfahren, bei dem für jeden illegal nach Griechenland eingereisten Syrer, der aus diesem Land in die Türkei zurückgestellt wird, im Gegenzug ein sich in einem Lager in der Türkei befindlicher syrischer Kriegsflüchtling von der EU bzw einem ihrer Mitgliedstaaten übernommen wird. Diese „1:1“-Übernahme ist allerdings mit 72.000 Personen limitiert. Allein seit Jahresbeginn 2016 kamen bis Mitte April aber bereits 153.000 Flüchtlinge und Migranten über die Balkanroute, 24.000 Personen über die Mittelmeerroute und 640 über die westliche Route in die EU.⁴⁹

Obwohl in den Erwägungsgründen des (kodifizierten) Schengener Grenzkodex (2016) *expressis verbis* darauf hingewiesen wird, dass „Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden sollte“⁵⁰, wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass – aufgrund der massenhaften Sekundärmigration, verbunden mit dem Verdacht, dass sich unter die Flüchtlinge und Migranten auch Terroristen gemischt haben könnten – aus diesem Grund „die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Ausnahmefall geboten sein (könnte)“.⁵¹

VI. Notlagen aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen und der Versuch von deren Behebung durch Um- und Neuansiedlung

Art 78 Abs 3 AEUV enthält eine spezielle Rechtsgrundlage für den Umgang mit *Notlagen* aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen. Auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments kann der Rat vorläufige Maßnahmen zugunsten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten ergreifen. Diesbezüglich hat der Rat bereits im September 2015 zwei Beschlüsse im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland erlassen, mittels derer diese beiden vom Flüchtlingsstrom hauptsächlich betroffenen Länder mit einer Schengen-Außengrenze, durch Umverteilungsregelungen von Flüchtlingen auf andere Mitgliedstaaten entlastet werden sollten. So sollen durch den Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates⁵² 40.000 Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, von Italien und Griechenland aus auf andere EU-Mitgliedstaaten verteilt werden. Gemäß dem Beschluss (EU)

48 Vgl dazu oben Fn 15.

49 Vgl Roser/Streicher, Bulgarien wird zum neuen Einfallstor in die EU, Die Presse vom 21. 4. 2016, 3.

50 Erwägungsgrund 26 Schengener Grenzkodex (Kodifizierter Text) ABI L 2016/77, 1 ff.

51 Vgl dazu den Erwägungsgrund 25 des Schengener Grenzkodex (Kodifizierter Text) ABI L 2016/77, 1 ff.

52 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. 9. 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; ABI L 2015/239, 146 ff.

2015/1601 des Rates⁵³ wiederum sollen 120.000 Personen, die ebenfalls einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, aus Italien und Griechenland, aber auch aus anderen Mitgliedstaaten, die mit einer Notlage konfrontiert sind, auf andere EU-Länder verteilt werden. Gemäß Art 4 Abs 2 des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates sollen ab dem 26. 9. 2016 zunächst 54.000 der insgesamt 120.000 Antragsteller aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden.

Am 7. 3. 2016 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Union⁵⁴ eine Reihe von Grundsätzen für den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei bei der Bewältigung der Migrationskrise, die als Grundlage für ein mit der Türkei abzuschließendes Abkommen fungieren sollen. In der Folge legte die Kommission am 16. 3. 2016 eine Mitteilung über die nächsten operativen Schritte in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei im Bereich der Migration⁵⁵ vor, in der sie sechs Grundsätze für die weitere Zusammenarbeit EU-Türkei im Bereich der Migration spezifizierte. Der in diesem Zusammenhang besonders relevante zweite Grundsatz statuiert eine „1:1-Neuansiedlungsregelung“, aufgrund derer für jeden von der Türkei von den griechischen Inseln rückübernommenen Syrer die Neuansiedelung eines weiteren Syrers aus der Türkei in einen EU-Mitgliedstaat erfolgen soll.⁵⁶ Sollte sich im Zuge der „1:1-Neuansiedlung“ zusätzlicher Bedarf ergeben, könnten die notwendigen Schritte unternommen werden, um einen Teil der Verpflichtungen im Rahmen der vorstehend erwähnten *Umverteilungsbeschlüsse* – insbesondere alle derzeit noch nicht zugewiesenen 54.000 Plätze oder zumindest einen Teil davon – auf die 1:1-Neuansiedlungsregelung zu übertragen. Die Neuansiedlung kann nämlich nach Ansicht der Kommission mit der Umsiedlung gleichgesetzt werden, da beide Maßnahmen konkreter Ausdruck der Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern sind, die mit einem massiven Zustrom von Migranten konfrontiert sind.⁵⁷ Dies würde allerdings eine Änderung des vorerwähnten Beschlusses (EU) 2015/1601 hinsichtlich der 54.000 Plätze, die von den insgesamt 160.000 Plätzen noch nicht zugewiesen sind, erfordern. Genau diese Änderung schlägt die Kommission nunmehr in ihrem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 vor, den sie am 21. 3. 2016 dem Europäischen Parlament und dem Rat zuleitete.⁵⁸ Damit will die Kommission den Entwicklungen der Flüchtlingssituation vor Ort und deren Auswirkungen auf die Umverteilungs- bzw Umsiedlungsregelung entsprechend Rechnung tragen.⁵⁹

Die vorgeschlagene Änderung besteht darin, die Bemühungen, die Mitgliedstaaten mit der Aufnahme von *in der Türkei aufhältigen Syrern* durch Übernahme, Aufnahme aus humanitären Gründen oder anderen Formen der legalen Aufnahme, unternehmen, auf die Zahl der Antragsteller auf internationalen Schutz anzurechnen, die gemäß dem Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden sollen. Damit soll die vorgeschlagene Änderung es den Mitgliedstaaten

53 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. 9. 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; ABl L 2015/248, 80 ff.

54 Erklärung der Staats- und Regierungschefs (Brüssel), 7. 3. 2016.

55 COM(2016) 166 final vom 16. 3. 2016.

56 Die definitive Einführung der „Neuansiedlungsregelung“ wurde in den Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. 7. 2015 beschlossen.

57 COM(2016) 166 final, 6.

58 Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. 9. 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; 2016/0089 (NLE), COM(2016) 171 final vom 21. 3. 2016.

59 COM(2016) 171 final, 1.

ermöglichen, von der ihnen zugewiesenen Zahl umzusiedelnder Antragsteller die Zahl der *in der Türkei aufhältigen* Syrer abzuziehen, die sie in ihr Hoheitsgebiet aufgenommen haben.⁶⁰

Zusätzlich zu den Verpflichtungen im Rahmen der *Umverteilungsregelung* empfahl die Kommission eine EU-*Neuansiedlungsregelung* für 20.000 Personen, die internationalen Schutz benötigen. Im Anschluss an diese Empfehlung der Kommission vom 8. 6. 2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung⁶¹ vereinbarten 27 EU-Mitgliedstaaten – Ungarn beteiligte sich nicht daran – gemeinsam mit den vier assoziierten „Dublin“-Staaten, am 20. 7. 2015⁶² 22.504 Vertriebene, die aus *Drittstaaten* stammen und zweifelsfrei internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen neu anzusiedeln.

Des Weiteren nahm die Kommission am 15. 12. 2015 eine Empfehlung für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen an, in der sie vorschlug, dass die teilnehmenden Staaten geflüchtete Syrer, die vor dem 29. 11. 2015 von den türkischen Behörden registriert wurden, aufnehmen würden.⁶³ Ein solches System wäre eine wichtige flankierende Maßnahme zu den im Gemeinsamen Aktionsplan der EU und der Türkei vom 15. 10. 2015⁶⁴ vorgesehenen gegenseitigen Verpflichtungen.

VII. Die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Was die einseitige Einführung von Binnengrenzkontrollen betrifft, so haben seit September 2015 insgesamt acht Länder des „Schengen“-Raums – nämlich Belgien, Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich, Schweden, Slowenien und Ungarn – aus Gründen der schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Gefolge von Sekundärbewegungen irregulärer Migranten Grenzkontrollen eingeführt.⁶⁵ In allen acht Fällen haben sich die Länder auf die Ermächtigung des Art 25 des Schengener Grenzkodex (2006)⁶⁶ zur vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen aufgrund *unvorhergesehener* Umstände gestützt. Dieser Artikel kann in den Fällen angewendet werden, die ein sofortiges Handeln erfordern und erlaubt zunächst die Wiedereinführung von Grenzkontrollen für zehn Tage. Dieser Zeitraum kann in der Folge jeweils um weitere 20 Tage verlängert werden, darf aber insgesamt zwei Monate nicht überschreiten. Da sich die Sekundärmigration aber Zug um Zug dramatisch verschlechterte, wurden diese Maßnahmen unter Berufung auf die Art 23 und 24 des Schengener Grenzkodex verlängert. Diese beiden Artikel sehen wiederum die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen aufgrund *vorhergesehener* Umstände vor, die aber im Voraus den anderen Mit-

60 COM(2016) 171 final, 3.

61 C(2015) 3560 final.

62 Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20.000 Vertriebenen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen, Dok 11130/15.

63 COM(2016) 171 final, 2 f.

64 Oben Fn 13.

65 COM(2016), 120 final, 10.

66 Siehe nochmals VO (EG) 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 3. 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl L 2006/105, 1 ff, aufgehoben durch Art 44 der VO (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 [Kodifizierter Text] ABl L 2016/77, 1 ff). In der kodifizierten Fassung des Schengener Grenzkodex (2016) kam es zu einer Umnummerierung der einschlägigen Bestimmungen; vgl dazu nachstehend auf 14.

gliedstaaten und der Kommission notifiziert werden müssen. Die Kontrollen können zunächst 30 Tage aufrechterhalten und in der Folge auf längstens sechs Monate erstreckt werden. Die betroffenen Mitgliedstaaten können die Maßnahmen gem Art 25 und 24 des Schengener Grenzkodex auch miteinander kombinieren und auf diese Weise ihre Kontrollen an den Binnengrenzen für insgesamt acht Monate aufrechterhalten.

Demnach müssten die im Zeitraum September 2015 bis Februar 2016 unilateral ergriffenen Maßnahmen bei einem maximalen Ausschöpfen dieser Frist spätestens am 13. 5. (Deutschland), am 15. 5. (Österreich), am 9. 7. (Schweden) und am 15. 7. (Norwegen) auslaufen. An den Beispielen Deutschlands und Österreichs exemplifiziert, stellt sich die Situation der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Detail folgendermaßen dar:⁶⁷

Deutschland: Wiedereinführung von Grenzkontrollen an allen Binnengrenzen, mit Schwerpunkt auf der deutsch-österreichischen Landesgrenze auf der Basis von Art 25 Schengener Grenzkodex vom 13. bis 22. 9. 2015; Verlängerungen vom 23. 9. bis 12. 10. 2015, vom 13. 10. 2015 bis 1. 11. 2015 und vom 2. bis 13. 11. 2015; Beendigung nach zwei Monaten am 13. 11. 2015. Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Basis von Art 23 bzw 24 Schengener Grenzkodex am 14. 11. 2015 bis 13. 2. 2016 sowie Verlängerung vom 13. 2. 2016 bis 13. 5. 2016.

Österreich: Wiedereinführung von Grenzkontrollen an allen Binnengrenzen, mit Schwerpunkt auf der österreichisch-slowenischen Landesgrenze auf der Basis von Art 25 Schengener Grenzkodex, vom 16. bis 25. 9. 2015; Verlängerungen vom 26. 9. bis 15. 10. 2015, vom 16. 10. 2015 bis 4. 11. 2015 und vom 5. bis 15. 11. 2015; Beendigung nach zwei Monaten am 15. 11. 2015. Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Basis von Art 23 bzw 24 Schengener Grenzkodex vom 16. 11. 2015 bis 15. 2. 2016 sowie Verlängerung vom 16. 2. bis 16. 3. 2016.⁶⁸

Im Falle *außergewöhnlicher Umstände*, unter denen das Funktionieren des „Schengen“-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, sieht Art 29 Abs 1 des Schengener Grenzkodex (2016) ein besonderes Verfahren vor. Ist aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Art 21 das Funktionieren des „Schengen“-Raums insgesamt gefährdet und stellen diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Binnengrenzkontrollen oder in Teilen dieses Raums dar, dann können die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen, der höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden kann.

Gemäß Art 29 Abs 2 Schengener Grenzkodex (2016) kann der Rat als letztes Mittel und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen im „Schengen“-Raum und wenn alle anderen Maßnahmen die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können, empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Kontrollen wieder einzuführen. Dieser Empfehlung des Rates hat ein entsprechender Vorschlag der Kommission vorauszugehen. Die Mitgliedstaaten können die Kommission ersuchen, dem Rat einen solchen Vorschlag für eine Empfehlung vorzulegen. Bevor ein solcher-

67 Vgl COM(2016) 120 final, Annexes 1 to 2, 2.

68 Durch die Sechste Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der die VO der Bundesministerin für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl II 2015/260, geändert wird, wird die „Wendung 16. März 2016“ durch die Wendung „15. Mai 2016“ ersetzt (BGBl II 2016/62).

maßen ermächtigter Mitgliedstaat aber wieder Kontrollen an seinen Binnengrenzen einführt, hat er dies den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Kommission zu melden. Ebenso hat er der Kommission schriftlich seine Gründe mitzuteilen, falls er der Empfehlung des Rates nicht Folge leisten will.

Bei diesem besonderen Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des „Schengen“-Systems insgesamt gefährdet ist, handelt es sich daher um ein Verfahren, das die Mitgliedstaaten nicht aus Eigenem in Gang setzen können, sondern das des Erlasses eines *Sekundärrechtsaktes* des Rates bedarf, wenngleich dieser nur eine unverbindliche Empfehlung gem Art 288 Abs 5 AEUV darstellt.

Da die bisher von einzelnen Mitgliedstaaten gem Art 25 und Art 23–24 Schengener Grenzkodex (2006) unilateral ergriffenen Maßnahmen den „Schengen“-Raum als Ganzes in seinem Bestand gefährden könnten, geht die Kommission davon aus, dass sie dann, wenn die schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen über den 12. 5. 2016 hinaus anhalten, dem Rat einen Vorschlag gem Art 29 Abs 2 Schengener Grenzkodex (2016) unterbreiten müsse, „in dem ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei den Binnengrenzkontrollen empfohlen wird [...]. Die empfohlenen Grenzkontrollen wären befristet und dürften höchstens solange dauern, wie es die anvisierte Bedrohung rechtfertigt. Das Ziel sollte sein, sämtliche Binnengrenzkontrollen im „Schengen“-Raum binnen sechs Monaten nach ihrer Einführung, dh bis Mitte November 2016, aufzuheben, sofern die Gesamtlage es zulässt“.⁶⁹

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass es in der vorstehend erwähnten *kodifizierten Fassung* des Schengener Grenzkodex⁷⁰ (2016) zu einer Ummnummerierung gekommen ist, aufgrund derer die vorstehend zitierten Art 23–26 nunmehr als Art 25–30 figurieren. Das ganze Kapitel II des Titel III des Schengener Grenzkodex unter dem Rubrum „Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“, das früher von Art 23–31 reichte, umfasst jetzt die Art 25–35 des kodifizierten Schengener Grenzkodex (2016).

VIII. Der „Fahrplan“ der Europäischen Kommission zur Wiederherstellung des „Schengen“-Raumes bis Ende 2016

Nachdem der Rat am 12. 2. 2016 eine einschlägige Empfehlung angenommen und der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 18./19. 2. 2016 den Auftrag erteilt hatte, einen normal funktionierenden „Schengen“-Raum in konzertierter Weise wiederherzustellen und den Schengener Grenzkodex vollständig anzuwenden,⁷¹ legte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“ vom 4. 3. 2016⁷², einen detaillierten Plan vor, um bis spätestens Ende 2016 wieder zu einem normal funktionierenden „Schengen“-Raum zurückzukehren. Dabei diagnostizierte die Kommission vor allem in folgenden drei Bereichen unmittelbaren Handlungsbedarf:

Erstens müssen die schwerwiegenden *Mängel*, die beim *Außengrenzenmanagement* in Griechenland festgestellt wurden, behoben werden. Allein 2015 sind über diesen Teil der Schengen Außen-grenze über die Ägäisroute über 867.000 Personen irregulär in den „Schengen“-Raum einge-

69 KOM(2016) 120 final, 12.

70 Fn 28.

71 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18./19. 2. 2016 (EUCO 1/16 vom 19. 2. 2016), 4 (Pkt 8, lit e).

72 Siehe oben Fn 1; vgl: Zurück zu Schengen: Kommission schlägt Fahrplan für vollständige Wiederherstellung des Schengen-Systems vor, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_de.htm (26. 4. 2016).

reist.⁷³ Zweitens muss der Politik des *Durchwinkens* ein Ende gesetzt werden, die mit den „Schengen- und Dublin“-Regeln unvereinbar ist, Anreize zur Sekundärmigration schafft und letztlich auch die Umverteilungsregelungen unterläuft. Die Politik des Durchwinkens hat auch zu einem dramatischen Anstieg in der Benützung sowohl der Westbalkanroute als auch der Ägäisroute geführt. Drittens müssen die derzeit unkoordinierten einseitigen Entscheidungen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch ein *koordiniertes* Verfahren für *vorübergehende* Grenzkontrollen ersetzt werden, um in der Folge – mit dem klaren Zieldatum Dezember 2016 – alle Binnengrenzkontrollen so schnell wie möglich aufzuheben. Wie vorstehend bereits erwähnt, würde der Schengener Grenzkodex (2016) in seinem Art 29 Abs 2 ausdrücklich ein solches koordiniertes Verfahren auf der Basis einer Empfehlung des Rates vorsehen.⁷⁴

Was die Einhaltung des „*Dublin*“-Systems zur Bestimmung des Erstasylandes betrifft, so muss dieses, im Einklang mit der Empfehlung der Kommission vom 10. 2. 2016⁷⁵, unter uneingeschränkter Beteiligung Griechenlands schrittweise wiederhergestellt werden. Dabei gestattet es die Dublin III-Verordnung, eine Person, die um internationalen Schutz ansucht, in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen, unabhängig davon, ob es sich um den für die Bearbeitung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat oder einen anderen Mitgliedstaat handelt.⁷⁶ Gleichzeitig müssen die Dublin-Vorschriften im Hinblick auf die angestrebte Solidarität und faire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden. Die seit September 2015 bestehenden Notfall-Umverteilungsmechanismen müssen zu konkreten Ergebnissen führen, dh dass eine beträchtliche Zahl von Personen aus Griechenland auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden muss, und Personen, die kein Bleiberecht in der EU haben, effektiv rückgeführt werden müssen.⁷⁷ In Konkretisierung der Zielsetzungen ihres „Fahrplans“ schlug die Kommission in der Folge eine Reihe von Maßnahmen vor, die vor ihrer definitiven Beschlussfassung vor allem in der europäischen Öffentlichkeit vertieft diskutiert werden sollen.

IX. Reform des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ und Erleichterung legaler Wege nach Europa

Aufbauend auf der vorerwähnten „Europäischen Migrationsagenda“ vom 13. 5. 2015⁷⁸, die bisher bereits durch drei Maßnahmenpakete umgesetzt wurde, stellte die Kommission am 6. 4. 2016 ihre ersten Reformideen sowohl (a) für eine humanere und wirksamere Gemeinsame Europäische Asylpolitik als auch (b) für eine besser gesteuerte legale Zuwanderung in die EU und eine wirksamere Integration der Migranten vor.⁷⁹

73 European Commission, Managing the refugee crisis. EU-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report (2016) 1.

74 Siehe dazu vorstehend auf 13 f; vgl dazu auch Rieder, Schengen und die Außengrenzen. Die nicht gezogenen Lehren der Schengen-Reform 2013, ÖGfE Policy Brief 5/2016, 6 ff.

75 Empfehlung der Kommission an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der VO (EU) 604/2013 zu treffen sind; C(2016) 871 vom 10. 2. 2016.

76 Vgl auch das Urteil des EuGH 17. 3. 2016, C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ECLI:EU:C:2016:188*.

77 COM(2016) 120 final, 2 f.

78 Vgl oben Fn 8.

79 COM(2016) 197 final vom 6. 4. 2016; vgl Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/16/1246 vom 6. 4. 2016; EU-Kommission schlägt Reform des Europäischen Asylsystems vor; abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-schl%C3%A4gt-reform-des-europ%C3%A4ischen-asylsystems-vor> (26. 4. 2016).

Ad (a): Was die Reform des „*Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*“ (GEAS)⁸⁰ betrifft, so identifizierte die Kommission dabei folgende fünf vorrangige Bereiche, die strukturell verbessert werden müssen:

- Die Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaates;
- die Herstellung größerer Konvergenz im Bereich des GEAS und Verminderung des „asylum shopping“;
- die Verhinderung von Sekundärmigration in der EU;
- die Ausarbeitung eines neuen Mandates für das „Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen“ (EASO); und
- die Stärkung des EURODAC-Systems.

Ad (b): Was hingegen die Schaffung *sicherer und legaler Migrationswege* in die EU betrifft, so regt die Kommission – aufbauend auf dem „Fünf-Punkte-Plan zur Migration“, den Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* im April 2014 im Rahmen seines Wahlkampfes vorgestellt hatte – die Ausarbeitung von ebenfalls fünf vorrangigen Maßnahmen an:

- Ein strukturiertes System für die Neuansiedlung;
- eine Reform der „Blue Card“-Richtlinie für die Einwanderung Hochqualifizierter;
- die Ausarbeitung von Initiativen zur Ansiedlung innovativer Unternehmen;
- eine REFIT-Evaluierung zur „Verschlankung“ der bestehenden Zuwanderungsnormen; und
- eine effektivere Zusammenarbeit mit Drittländern zur besseren Steuerung der Migrationsströme.

X. Vorschlag für solidere und intelligenter Grenzen in der EU: Das Einreise-/Ausreise System (EES)

Des Weiteren stellte die Kommission im Rahmen des umfassenden Pakets „intelligenter Grenzen“ Vorschläge für die Verabschiedung folgender Verordnungen vor: zum einen (a) einen Vorschlag für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreisesystem zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen des „Schengen“-Raums und zum anderen (b) einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex zur Berücksichtigung der besseren Erfassung dieser Daten.

Ad (a): In ihrem Verordnungs-Vorschlag für ein *Einreise-/Ausreisesystem* (EES)⁸¹ schlägt die Kommission ein neues Grenzkontrollverfahren für Nicht-EU-Bürger vor, das deren Ein- und Ausreise in die EU beschleunigen und erleichtern soll. Das EES soll das derzeitige System des manuellen Abstempelns von Reisepässen ersetzen, das zeitaufwändig ist, keine verlässlichen Daten zu Grenzübertritten liefert, die Aufdeckung von Aufenthaltsdauer-Überschreitungen nicht ermöglicht und auch keine Lösung im Falle des Verlustes von Reisedokumenten bietet. Mit dem EES soll auch eine wirksamere Kontrolle dahingehend ermöglicht werden, ob die zulässige Dauer bei Kurzaufenthalten – von höchstens 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen – eingehalten wird. Das System besteht dabei aus einer zentralen Datenbank mit nationalen Netzzugangspunkten.

80 Vgl oben Fn 7.

81 Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der VO (EG) 767/2008 und der VO (EU) 1077/2011 SWD(2016) 114 final vom 6. 4. 2016; vgl auch Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/16/1247.

Zwischen dem EES und dem VISA-Informationssystem (VIS) soll Interoperabilität hergestellt werden. Auch sollen die nationalen Strafverfolgungsbehörden und Europol unter genau festgelegten Bedingungen Zugang zum EES haben.

Ad (b): Der Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des *Schengener Grenzkodex*⁸² wiederum bezieht sich vor allem auf die technischen Änderungen, die sich aus dem vorgeschlagenen neuen EES ergeben. Es sollen ua Selbstbedienungssysteme und elektronische Sperren („e-Gates“) für Drittstaatsangehörige eingerichtet werden, die die automatisierte Erledigung bestimmter Kontrollen ermöglichen.

XI. „Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“

In einer weiteren, von der Kommission ebenfalls am 6. 4. 2016 vorgelegten Mitteilung,⁸³ wird untersucht, wie die Informationssysteme wirksamer und effizienter zur Verbesserung des Grenzmanagements und zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der EU eingesetzt und vernetzt werden können, wobei besonders auf die Wichtigkeit der Interoperabilität – natürlich unter strikter Beachtung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen – hingewiesen wird. Des Weiteren enthält die Mitteilung Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der bestehenden Informationssysteme sowie potentieller neuer Systeme, mit denen Informationslücken geschlossen werden können. Um diese Prozesse in Gang setzen zu können, hat die Kommission unter einem beschlossen, eine hochrangige „Sachverständigengruppe für IT-Systeme und Interoperabilität“ einzusetzen, der auch Bedienstete der EU-Agenturen, nationale Sachverständige und institutionelle Akteure angehören werden. Im Rahmen dieser Überlegungen wird die Kommission auch die Standpunkte des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der nationalen Datenschutzbehörden, die in der sog. „Artikel-29-Datenschutzgruppe“ zusammenkommen, einholen.

XII. Kosten eines Scheiterns des „Schengen“-Systems

Ein Scheitern von Schengen iS einer dauerhaften Rückkehr zu innereuropäischen Grenzkontrollen würde enorme wirtschaftliche, politische und soziale Kosten sowohl für die EU, als auch für ihre einzelnen Mitgliedstaaten verursachen. Außerdem würde dadurch auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die zu einem zentralen Mehrwert des „Schengen“-Systems geworden ist, gefährdet werden.⁸⁴

Der Berechnung der wirtschaftlichen Kosten eines Scheiterns des „Schengen“-Systems haben sich gegenwärtig vor allem vier Studien – erstellt von der Prognos AG im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung⁸⁵, von France Stratégie⁸⁶, vom Münchener ifo-Institut⁸⁷ und von der Europäischen

82 Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des EES; Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/16/1247.

83 Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/16/1248.

84 Vgl. dazu COM(2016) 120 final, 3 ff.

85 Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, February 2016. Die Berechnungen wurden mithilfe eines makroökonomischen Modells durchgeführt, das 42 Länder und damit mehr als 90 % der weltweiten Wirtschaftsleistung abdeckt; vgl. auch Ende von Schengen wäre finanziell fatal, n-tv.de vom 22. 2. 2016.

86 V. Aussilloux/B. Le Hir, Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, Note d'analyse 39 (2016).

87 Felbermayr/Gröschl/Steinwachs, Handelseffekte von Grenzkontrollen, ifo Forschungsberichte Nr 73, März 2016.

Kommission⁸⁸ – gewidmet, die allesamt enorme finanzielle Nachteile aufzeigen. So belegt zB die Studie der Bertelsmann-Stiftung, dass bei einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen die Wirtschaftsleistung der gesamten EU in einem Zeitraum von zehn Jahren (2016–2025) zwischen 500 Mrd Euro und 1,4 Bio Euro geringer wäre, als ohne Grenzkontrollen.

Nach Schätzungen der Kommission wiederum würde die vollständige Wiederherstellung der Grenzkontrollen zur Überwachung des Personenverkehrs im „Schengen“-Raum für die Wirtschaft in der EU – dh für den Güterkraftverkehr, den Personengrenzverkehr, den Fremdenverkehr und die Binnengrenzverwaltung – unmittelbare direkte Kosten zwischen 5 und 18 Mrd Euro jährlich verursachen. Das ifo-Institut schätzt diese auf bis zu 15 Mrd Euro. Des Weiteren würde in den 27 EU-Staaten – noch ohne Kroatien berechnet – der Handel um 576,9 Mrd Euro pro Jahr niedriger liegen.⁸⁹

Am stärksten würden sich die neuerlichen Grenzkontrollen naturgemäß auf den Straßengüterverkehr auswirken, wo mit jährlichen Zusatzkosten zwischen 1,7 und 7,5 Mrd Euro zu rechnen wäre. Den Staaten wiederum entstünden durch das für die Grenzkontrollen zusätzlich benötigte Personal Verwaltungskosten in Höhe zwischen 0,6 und 5,8 Mrd Euro sowie weitere Kosten in Milliardenhöhe für Investitionen in die dafür benötigte Infrastruktur. Es würde in diesem Szenario von aufwändigen Grenzkontrollen aber auch zu einem massiven Rückgang des Tourismus kommen – die Kommission schätzt in diesem Zusammenhang eine Abnahme der Touristenübernachtungen in der EU um mindestens 13 Mio – was die Tourismusbranche insgesamt 1,2 Mrd Euro kosten würde.⁹⁰

Sollte Österreich Grenzkontrollen am Balkan und auf der Brennerroute einführen, so würde laut Berechnungen des Münchener ifo-Instituts der gesamte Außenhandel (Importe und Exporte) um 1,5 Mrd Euro sinken und die Wirtschaftsleistung Österreichs (BIP) würde sich um 80 bis 210 Mio Euro pro Jahr verringern. Würde Österreich hingegen an allen Grenzübergängen wieder Kontrollen einführen, würden die jährlichen Importe um 6,9 Mrd Euro sinken und das gesamte Handelsvolumen um 14,8 Mrd Euro schrumpfen. Der Handel mit Kontinentaleuropa alleine würde um 8,4 Mrd niedriger sein. Das BIP würde sich um bis zu 1,96 Mrd Euro vermindern.⁹¹

Summiert man die Wachstumsverluste bis zum Jahre 2025, so wären allein für die Bundesrepublik Deutschland Verluste zwischen 77 und 235 Mrd Euro zu erwarten. In Österreich wiederum würde, im optimistischen Szenario, ein Minus von 14 Mrd Euro, im pessimistischen Szenario hingegen, sogar ein Minus von bis zu 43 Mrd Euro entstehen.⁹²

Die vorstehend erwähnten Kosten spiegeln vor allem die sich direkt aus den Grenzkontrollen ergebenen Auswirkungen erster Ordnung wider. Mittelfristig könnten aber die indirekten Kosten erheblich höher liegen, wobei die Folgen für die Investitionen, die Mobilität uvm gar nicht abzusehen wären.

88 Siehe nochmals die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan; COM(2016) 120 final vom 4. 3. 2016, 2.

89 Felbermayr/Gröschl/Steinwachs, Handelseffekte 12, 61, 69.

90 COM(2016) 120 final, 4.

91 Vgl 2 Mrd Euro Verlust durch Grenzbalken, Tiroler Tageszeitung vom 19. 4. 2016, 17.

92 Teure Grenzkontrollen, Der Standard vom 23. 2. 2016, 1; Teure Rückkehr zu Grenzkontrollen innerhalb Europas, Der Standard vom 23. 2. 2016, 7; Hohe Kosten bei Schengen-Aus, Die Presse vom 4. 3. 2016, 2.

XIII. Schlussbetrachtungen

Im Jahr 2015 bereisten mehr als 50 Mio Drittstaatsangehörige die EU, was zu mehr als 200 Mio Grenzübertritten an den Außengrenzen des „Schengen“-Raums Anlass gab. Neben diesem regulären Grenzverkehr kam es 2015 aber auch zu 1,8 Mio irregulären Grenzübertritten an den Schengen-Außengrenzen.⁹³ Die Erfassung und Registrierung dieser Grenzübertritte stellt die EU vor kaum mehr zu bewältigende technische Probleme.

Im Zuge des Erlasses der vorerwähnten VO zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus⁹⁴ hatte der Rat im ersten Erwägungsgrund derselben unmissverständlich festgestellt: „Der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen setzt die wirksame und effiziente Anwendung von Begleitmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten in den Bereichen Außen- grenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Drogenbekämpfung voraus.“ Mit anderen Worten heißt das: das „Schengen“-System kann nur dann funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten ihre entsprechenden „Hausaufgaben“ in den angegebenen Bereichen gemacht haben, ohne die den unionsrechtlichen Maßnahmen die mitgliedstaatliche Fundierung und Umsetzung fehlen würde. Noch viel ärger als ein gänzliches Unterbleiben der Setzung der notwendigen Begleitmaßnahmen durch die einzelnen Mitgliedstaaten wirkt sich aber politisch eine unkoordinierte bzw. sogar divergierende Vorgangsweise derselben aus, da sie belegt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten in der Wahl ihrer Mittel zur Erreichung der gemeinsamen Zielsetzung diametral positioniert sind. Genau dieser Umstand liegt aber im Zuge der gegenwärtigen Bewältigung der Flüchtlingskrise vor.

Betrachtet man die gegenwärtige Situation der „Implosion“ des „Schengen- und Dublin“-Raumes im Gefolge der zur Abwendung der Flüchtlingskrise von den Mitgliedstaaten individuell ergriffenen Maßnahmen, dann erkennt man, wie unterschiedlich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten auf diese Herausforderung reagiert haben. Auf der einen Seite steht die Bundesrepublik Deutschland, deren Kanzlerin mit ihrer „Willkommenskultur“ expressis verbis betont hat, „wir schaffen das“, und auf der anderen Seite befinden sich die „Visegrad-Staaten“, die jedwede weitere Aufnahme von Flüchtlingen kompromisslos ablehnen. Am weitesten geht diesbezüglich Ungarn, da Ministerpräsident Orbán in der zweiten Jahreshälfte 2016 ein Referendum über die Quotenverteilung von Flüchtlingen in der EU abhalten lassen will, um damit Ungarn endgültig aus dem europäischen Verteilungsmechanismus⁹⁵ auszunehmen.⁹⁶ Österreich wiederum hat im Gefolge des Asylgipfels vom 20. 1. 2016⁹⁷ eine „Obergrenzen“- bzw. „Richtwert“-Regelung dahingehend eingeführt, dass im laufenden Jahr 2016 nur mehr 37.500 Personen für das Stellen von Asylanträgen akzeptiert werden.⁹⁸ Nachdem die Anliegerstaaten an der Westbalkanroute im Gefolge dieser österreichischen „Obergrenzen“- bzw. „Richtwerte“-Regelung ihre Grenzen Zug um Zug geschlossen haben,

93 Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/16/1248.

94 Vgl oben Fn 29.

95 Siehe dazu vorstehend auf 11 f.

96 Orbáns Plan: Schengen 2.0, Die Presse vom 19. 4. 2016, 6.

97 Asylgipfel am 20. Jänner 2016, Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden, 2; vgl *l. Bonavida*, 37.500, Die Presse vom 21. 1. 2016, 1.

98 Das Setzen einer numerischen, fixen Obergrenze, die auch im österreichischen Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBI I 2005/100, verankert werden soll (vgl dazu *Filzwieser/Frank/Kloibmüller/Raschhafer*, Asyl- und Fremdenrecht. Kommentar [2016], 437 ff), ist unzulässig. Dies wurde auch im Gutachten „Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. 1. 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge“, von *Walter Obwexer* und *Bernd-Christian Funk* (Seite 84) festgestellt, das im Auftrag der österreichischen Bundesregierung erstellt und am 30. 3. 2016 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

kam es im März 2016 an der griechisch-mazedonischen Grenze in Idomeni zu einem dramatischen Rückstau von 13.000 Flüchtlingen und Migranten, die die Westbalkanroute nicht mehr benutzen konnten. Der Aufbau eines funktionierenden Grenzmanagements an der griechisch-mazedonischen Grenze wurde dabei ua auch durch einen bereits seit längerer Zeit schwelenden Namens- und Territorialkonflikt zwischen diesen beiden Nachbarstaaten⁹⁹ am Balkan behindert. Es wird in diesem Zusammenhang auch vom Ausgang der Parlamentswahlen am 5. 6. 2016 in Mazedonien abhängen, ob danach mit Griechenland in einer von der Bevölkerung umfassend konsentierten Weise in der Frage des Namensstreits um die Bezeichnung „FYROM“ verhandelt werden kann oder nicht. Da der Chef der Sozialdemokratischen Partei SDSM, *Zoran Zaev*, aber bereits angekündigt hat, die Wahlen zu boykottieren,¹⁰⁰ stehen die Chancen dafür nicht besonders gut.

Wenn aber nun alle Anrainerstaaten der Westbalkanroute, sowie einige weitere Mitgliedstaaten, an ihren Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen eingeführt haben, dann stellt sich die Frage, ob die damit an sich verursachte Drohung des Scheiterns des „Schengen-Dublin“-Systems überhaupt noch abgewendet werden kann, oder nicht. Bevor diese grundlegende Fragestellung aber beantwortet werden kann, war zunächst der Frage nachzugehen, ob die bisherige Anordnung der Kontrollen an den Binnengrenzen durch eine Reihe von Mitgliedstaaten überhaupt rechtskonform erfolgte oder nicht. Diesbezüglich ist die europäische Öffentlichkeit überraschender Weise überhaupt nicht aufgeklärt worden.

Auf der Basis des Schengener Grenzkodex bestehen mehrere unterschiedliche Möglichkeiten für einen Schengen-Staat, im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, vorübergehend an den Binnengrenzen unilateral wieder Grenzkontrollen einzuführen. Interessanterweise haben aber in Österreich weder Bundeskanzler *Werner Faymann* noch die zuständigen BM *Johanna Mikl-Leitner* und *Sebastian Kurz* in ihren Rechtfertigungsversuchen der seitens Österreich einseitig eingeführten bzw geplanten Grenzkontrollen – zunächst im Burgenland in Niklasdorf, danach in Spielfeld und zuletzt am Brenner¹⁰¹ – auf diese *legalen* Suspendierungsmöglichkeiten hingewiesen, sondern lediglich immer wieder die *faktische* Notwendigkeit der Einführung derselben aufgrund des Massenzustroms von Flüchtlingen und Migranten betont.

Damit wurde in der Öffentlichkeit aber der Eindruck erweckt, dass es sich dabei um eine zwar notwendige, uU aber juristisch nicht gedeckte Vorgangsweise Österreichs handeln würde. Warum diese längst fällige Aufklärung der österreichischen Öffentlichkeit aber nach wie vor vorenthalten wird, wurde offiziell nicht begründet, sodass darüber nur Vermutungen angestellt werden können. Nicht nur aus Gründen der erforderlichen Transparenz, sondern vor allem auch, um der Öffentlichkeit die Sinnhaftigkeit des „Regel-Ausnahme“-Systems des Schengener Grenzkodex näher zu verdeutlichen, wäre eine entsprechende Bezugnahme auf die ermächtigenden Ausnahmebestimmungen im Schengener Grenzkodex und deren zeitliche Limitierung absolut notwendig gewesen. Bedauerlicherweise ist diese bis jetzt aber unterblieben.

99 Siehe *W. Hummer*, Mazedonien: Ein Staat, zwei Namen, EU-Infothek vom 24. 3. 2016.

100 Vgl *A. Wölfl*, Mazedoniens Opposition für Wahlboykott, Der Standard vom 8. 4. 2016, 7.

101 Ende Mai 2016 soll das Grenzmanagement am Brenner, gesichert durch einen 250 Meter langen Zaun, in Betrieb gehen; vgl Versuch einer Stabilisierung, Wiener Zeitung vom 19. 4. 2016, 3.

Ebenso wenig ist der österreichischen Bevölkerung zunächst erklärt worden, warum der österreichischen Bundesregierung durch eine Novellierung des Asylgesetzes 2005¹⁰² eine Ermächtigung für den Erlass einer *NotstandsVO* zur Regulierung des Flüchtlingsstroms übertragen werden soll. Konsequenterweise sollte diese Novelle daher auch ohne Begutachtung verabschiedet werden,¹⁰³ und erst nach massiven Protesten der organisierten Zivilgesellschaft wurde eine (verkürzte) einwöchige Begutachtungsfrist eingeräumt.¹⁰⁴ Dass mittels dieser NotstandsVO Schutzsuchende per Schnellverfahren an der Grenze und ohne Einleitung eines Asylverfahrens in die Nachbarländer zurückgeschickt werden können, begegnet allerdings sowohl völkerrechtlichen, als auch europarechtlichen Bedenken, was von einer Reihe von Institutionen gerügt wurde.

So gingen aus sieben österreichischen Bundesländern¹⁰⁵ negative Stellungnahmen ein, die sich vor allem gegen den Rechtsschutz bei Zurückweisungen bei den jeweiligen *Landesverwaltungsgerichten* – bisher war für einen solchen Rechtsschutz nur das *Bundesverwaltungsgericht* zuständig – kritisch äußerten, da sie dabei eine Überlastung derselben befürchteten.¹⁰⁶ Aber auch andere Gegenargumente wurden angeführt. So wird in einer Stellungnahme der Wiener Stadtregierung festgestellt, dass der Erlass einer solchen VO in der jetzigen Situation dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes und den unionsrechtlichen Vorgaben widersprechen würde. Dazu komme, dass nach der ständigen Judikatur des EuGH die Gefährdung der öffentlichen Ordnung „eine tatsächliche und erhebliche Gefahr voraussetze, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.¹⁰⁷

Neben dem Menschenrechtskommissar des Europarates, *Nils Muizniks*, warnte vor allem auch das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR), in einer am 21. 4. 2016 veröffentlichten Stellungnahme,¹⁰⁸ vor der Verabschiedung dieser Novelle des Asylgesetzes und zwar aus folgenden Gründen: zum einen soll die Beurteilung im Schnellverfahren an der Landesgrenze durch die Polizei und nicht durch die spezialisierte Asylbehörde erfolgen, wobei die Polizei zur Sicherung einer Zurückstellung Asylsuchende in Österreich für bis zu 14 Tage – anstatt der derzeitigen 120 Stunden – anhalten kann.

Zum anderen erhalten Asylsuchende vor ihrer Abschiebung oder Zurückstellung keine begründete schriftliche Entscheidung darüber und haben somit keinen Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel gegen eine solche Entscheidung. Sie können sich nur *ex post* und aus dem Ausland im Wege einer Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht wenden. Dementsprechend haben Asylsuchende auch keinen Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung. In einem vergleichbaren Fall

102 Vgl Gesamtändernder Abänderungsantrag der Abg *Jürgen Schabhiüttl* und *Werner Amon*, MBA, zur RV: Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 BlgNR), 4/AUA 25. GP (§ 36 Abs 1 AsylG 2005: Verordnungsermächtigung der Bundesregierung im Falle der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen).

103 Vgl *Brickner/Kroisleitner*, Regierung setzt schärferes Asylgesetz im Eiltempo durch, derStandard.at vom 8. 4. 2016.

104 Vgl Verschärfungen im Asylrecht: Innenausschuss holt Stellungnahmen ein. Einwöchige Begutachtungsfrist für neue Notstandsregelung (Parlamentskorrespondenz Nr 372 vom 14. 4. 2016). Im Laufe der Begutachtungsfrist, die am 21. 4. 2017 endete, gingen 60 überwiegend ablehnende Stellungnahmen ein. An wissenschaftlichen Einrichtungen äußerten sich dazu lediglich das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) in Wien am 20. 4. 2016 und das Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz am 21. 4. 2016.

105 Burgenland, Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Kärnten und Tirol.

106 Vgl *Brickner/Kroisleitner*, Europarat warnt Österreich vor neuem Asylgesetz, Der Standard vom 23./24. 4. 2016, 12.

107 Vgl *Kroisleitner*, Wiener Stadtregierung lehnt Asylnovelle ab, Der Standard vom 22. 4. 2016, 11.

108 UNHCR-Kurzanalyse zum Gesamtändernden Abänderungsantrag betreffend eine Änderung des Asylgesetzes durch Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen, vom 21. 4. 2016.

hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bereits Mitte 2013 entschieden, dass eine bloße Prüfung der Verletzung des „Non-Refoulement“-Gebots durch Polizeibehörden, die keiner weiteren asylrechtlichen Überprüfung mehr unterliegt, nicht als effektiver Rechtsbehelf iSv Art 13 EMRK anerkannt werden kann.¹⁰⁹ Abschließend weist das UNHCR erneut auf die negative Vorbildwirkung Österreichs hin und warnt vor einer möglichen Kettenreaktion in anderen Staaten.¹¹⁰

Was die Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Türkei vom 18. 3. 2016 über die Rückführung von syrischen Kriegsflüchtlingen, die – über die Ägäisroute kommend – nach dem 20. 3. 2016 auf griechischen Inseln angelandet sind und ab dem 4. 4. 2016 in die Türkei zurückgestellt werden sollen, betrifft, ist Skepsis angebracht, ob diese überhaupt operativ gestellt und der durch sie hervorgerufene Verwaltungsaufwand entsprechend bewältigt werden kann.¹¹¹ So sind laut Angaben der Kommission bis Mitte April 2016 erst 325 illegale Migranten aus Griechenland in die Türkei zurückgestellt, dafür im Gegenzug aber nur 113 Syrer in einigen EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Niederlande, Deutschland und Finnland) übernommen worden.¹¹² Trotzdem spricht die Kommission in diesem Zusammenhang davon, dass die Zusammenarbeit mit der Türkei „gute Fortschritte“ macht.¹¹³

Für ein ordnungsgemäßes Funktionieren dieser Übereinkunft, müsste zum einen Griechenland die Türkei als „sicheren Drittstaat“ anerkennen,¹¹⁴ was es aus politischen Gründen aber nicht expressis verbis erklären will. In der von der griechischen Regierung am 30. 3. 2016 in das Parlament eingebrachten Gesetzesvorlage (mit 89 Artikeln) wird weder die Türkei noch ein anderer (Balkan)Staat ausdrücklich als „sicherer Drittstaat“ für die Zurückstellung von Flüchtlingen genannt. In Art 57 des Gesetzesentwurfs werden dafür als „sichere Herkunftslander“ alle Staaten bezeichnet, die „auf der betreffenden Liste des EU-Rates¹¹⁵ aufgeführt“ seien.¹¹⁶ Darüber hinaus klagen sowohl Amnesty International (ai), als auch das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), die Türkei offen an, Flüchtlinge systematisch nach Syrien abzuschieben, was einen flagranten Bruch des vorstehend erwähnten „non refoulement“-Prinzips bedeuten würde.¹¹⁷ Mit auch aus diesem Grund kündigte das UNHCR an, sich aus den griechischen „Hotspots“, in denen

109 EGMR 6. 6. 2013, 2283/12, *Mohammed/Austria* Rz 83 ff.

110 Vgl Alarmierende Änderungen im österreichischen Flüchtlingsschutz geplant; abrufbar unter: <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/d3ec3a9914ed0dd212109d9710> (26. 4. 2016).

111 Vgl auch Menschenrechte von Flüchtlingen und Migranten – die Lage auf dem Westbalkan, Bericht des Ausschusses für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Dok 14013, vom 4. 4. 2016.

112 Europäische Kommission, Bewältigung der Flüchtlingskrisen: Bericht der Kommission über die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung IP/16/1444, vom 20. 4. 2016; vgl: Uneins bei Aufnahme von Syrern, Der Standard vom 22. 4. 2016, 10; vgl: Erst 103 syrische Flüchtlinge umgesiedelt, Der Standard vom 21. 4. 2016, 6.

113 Flüchtlingskrise: Zusammenarbeit mit der Türkei macht gute Fortschritte; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/germany/news/fl%C3%BCchtlingskrise-zusammenarbeit-mit-der-t> (26. 4. 2016).

114 Vgl dazu die beiden Gutachten, gemäß derer die Türkei gegenwärtig kein sicheres Drittland darstellt, in das Flüchtlinge zurückgestellt werden können; *R. Marx*, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann, erstellt am 29. 2. 2016 für *Pro Asyl; Roman/Baird/T. Radcliffe*, Analysis – Why Turkey is Not a „Safe Country“, Gutachten, erstellt im Februar 2016 für *StateWatch*.

115 Vgl dazu das Gutachten der Europäischen Grundrechteagentur (FRA), Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin, FRA Opinion – 1/2016 (SCO), Vienna, 23 March 2016.

116 *Batzoglou*, Pufferzone Hellas, Wiener Zeitung vom 2./3. 4. 2016, 3.

117 Vgl Amnesty: Ankara schiebt massenhaft Syrer ab, Der Standard vom 2./3. 3. 2016, 11.

die Ersterfassung und „Sortierung“ der Flüchtlinge und Migranten abgewickelt werden soll, zurückziehen zu wollen.¹¹⁸

Zum anderen ist die maximale „1:1-Umsiedlungsquote“ mit 72.000 Syrern viel zu gering bemessen, als dass sie eine dauerhafte Entlastung bringen könnte. Dazu kommt aber noch die wachsende Kritik an den gegenwärtigen innenpolitischen Verhältnissen in der Türkei unter Präsident Recep Erdogan¹¹⁹, bei denen keinesfalls die von der EU in ihrem Art 2 EUV geforderten gemeinsamen Werte¹²⁰ berücksichtigt werden. Damit setzen sich aber die EU und ihre Mitgliedstaaten der Kritik aus, mit einem Drittstaat, der ihren Wertekatalog nicht achtet, anlassbedingt eine Übereinkunft zu treffen, um ein sonst von ihr nicht zu bewältigendes Problem zu lösen. Die Kritik an dieser Vorgangsweise in den Medien ist unübersehbar, wie nachstehende Zitate belegen: „Nach diesem interessengetriebenen Deal mit der Türkei können die Europäer nicht mehr in aller Welt als Moralapostel auftreten“.¹²¹ „Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten laufen Gefahr, ihre eigenen Grundwerte und Normen zu verraten“¹²² uam.

Der im Sommer zu erwartende neuerliche Massenansturm von Flüchtlingen und Migranten – allein in Libyen warten gegenwärtig mehr als 800.000 Personen¹²³, oder sogar bis zu einer Million¹²⁴ auf ihre Überfahrt über die zentrale südliche Mittelmeerroute¹²⁵ von Libyen nach Italien – wird die „Nagelprobe“ für das Funktionieren der EU-Türkei-Übereinkunft zum Austausch von syrischen Kriegsflüchtlingen werden. Sollte die Übereinkunft diese Bewährungsprobe nicht bestehen und damit der Abbau der unilaterale verfügten mehrfachen Binnengrenzkontrollen nicht, wie von der Kommission in ihrem „Fahrplan“ vorgeschlagen, bis zum Jahresende 2016 möglich sein, ist mit einem totalen Zusammenbruch des „Schengen“-Systems zu rechnen. Welche Kosten ein solcher Kollaps verursachen könnte, ist zwar ansatzweise für den ökonomischen Bereich berechnet worden, steht aber für den politischen noch aus. Ein Scheitern von Schengen wäre tatsächlich der Anfang vom Ende des europäischen Integrationsprojekts¹²⁶. Sollte in der Folge aber auch dieses scheitern, dann würden düstere Zeiten hereinbrechen, die einen Autor sogar so weit gehen lassen, festzustellen: „Ohne EU stürzt die Welt ins Chaos.“¹²⁷

118 UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect, Briefing Notes, 22 March 2016; abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/56f10d049.html> (26. 4. 2016).

119 Vgl dazu *Jungbluth*, Regierungskritischen Journalisten wird der Prozess gemacht, Kurier vom 26. 3. 2016, 6; Keine Medien und Erdogan als Co-Kläger, Der Standard vom 26./27./28. 3. 2016, 11.

120 Vgl dazu *W. Hummer*, Die gemeinsame Wertebasis in der EU. Vertikales und horizontales „Kongruenz- und Homogenitätsgebot“, in *J. W. Pichler* (Hrsg), Rechtswertestiftung und Rechtswertebewahrung in Europa (2015), 65 ff.

121 *Föderl-Schmid*, Der geopferte moralische Anspruch, Der Standard vom 26./27./28. 3. 2016, 40.

122 *Kessler*, Erzwungene Migration und die Türkei als „Torwächter“ der EU, abrufbar unter: <http://www.europe-infos.eu/erzwungene-migration-und-die-tuerkei-als-torwaechter-der-eu> (26. 4. 2016).

123 Aussage von Frankreichs Innenminister *Jean-Yves Le Drian*, zitiert nach *Kim Son Hoang*, Zurück zur gefährlichen Mittelmeerroute, Der Standard vom 29. 3. 2016, 2; vgl auch *M. Gehlen*, Neue Fluchtwellen aus Libyen, Die Presse vom 25. 3. 2016, 8; Libyen: 800.000 Migranten warten auf die Überfahrt, Der Standard vom 25. 3. 2016, 8.

124 Laut Angaben der Regierung in Tripolis gegenüber der „Wiener Zeitung“, zitiert nach *P. Ramsauer*, Das nächste Syrien, Wiener Zeitung vom 26./27. 3. 2016, 5.

125 In den ersten drei Monaten des Jahres 2016 setzten bereits 18.234 „boat-people“ von Libyen nach Südalien über, 80 % mehr als im Vergleichszeitraum 2015, als bloß 10.165 Personen in Italien anlandeten; vgl: Schlepper schmuggeln wieder Flüchtlinge nach Italien, Die Presse vom 2. 4. 2016, 6; Hunderte Tote im Mittelmeer, Die Presse vom 19. 4. 2016, 1.

126 Vgl oben Fn 3.

127 Aussage von *Colin Crouch* im Interview mit *Colette M. Schmidt*, Ohne EU stürzt die Welt ins Chaos, Der Standard vom 2./3. 4. 2016, 3.