
Tagungsbericht

Schengen in Gefahr- Die Zukunft der offenen Binnengrenzen

Symposium am 30. Mai 2016



**Minister für Bundesangelegenheiten,
Europa und Medien
des Landes Nordrhein-Westfalen
und Chef der Staatskanzlei**



Inhalt

1. Einführung	5
1.1. Begrüßung: Prof. Dr. Eva G. Heidbreder.....	5
1.2. Grußwort: Jürgen Hein.....	7
2. Das Ende von Schengen und die Folgen für die Grenzregionen	9
2.1. Vortrag: Dr. Thieß Petersen	9
2.2. Kommentar: Dr. Rüdiger Ostrowski.....	12
2.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Hartwig Hummel	15
3. Neue Instrumente in der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik	19
3.1. Vortrag: Dr. Olaf J. Kleist,.....	19
3.2. Kommentar: Marei Pelzer.....	21
3.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Eva G. Heidbreder,	23
4. Streit um die Flüchtlingspolitik im Europäischen Rat: Von der Regelaversion zum Regelbruch?	27
4.1. Vortrag: Prof. Dr. Andreas Maurer.....	27
4.2. Kommentar: Christian Feld.....	35
4.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Hartwig Hummel	37
5. Podiumsdiskussion	40
5.1. Grußwort: Franz-Josef Lersch-Mense.....	40
5.2. Podiumsdiskussion: Moderation durch Ralph Sina	45

1. Einführung

1.1. Begrüßung: Prof. Dr. Eva G. Heidbreder

Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Das Thema dieses Symposium greift eine der zentralen Fragen auf, die die EU momentan beschäftigt: Ist Schengen in Gefahr?

Erinnern wir uns kurz, wie und warum es zur Schließung der Binnengrenzen kam: Ausgelöst durch den großen Zustrom Flüchtender im letzten Jahr beschlossen eine Reihe von Mitgliedstaaten, ihre Grenzen zu schließen. Als vorübergehende Maßnahme ist dies innerhalb der Schengen-Regeln möglich. Jedoch fanden die Grenzschießungen des letzten und diesen Jahres über temporäre Maßnahmen hinaus statt und werfen so die Frage auf, ob die Grenzschießungen tatsächlich eine Lösung sind oder neue Probleme für den gemeinsamen grenzfreien Raum schaffen.

Anfang April veröffentlichte die Europäische Kommission ein Bündel von Vorschlägen mit dem Ziel, bis Ende dieses Jahres den grenzfreien Verkehr zwischen den Staaten der EU wieder vollständig zu gewährleisten. Die negativen Folgen der Grenzschießungen hat die Kommission unter der Überschrift „Die Kosten der Abkehr von Schengen“¹ zusammengefasst. Sie stellt darin fest, dass dauerhafte Grenzschießungen innerhalb der EU die Migrationskrise nicht substantiell lösen können, aber massive wirtschaftliche, politische und soziale Kosten nach sich ziehen würden. Dies wird durch einige Zahlen verdeutlicht. Allein die vollständige Wiederherstellung der Grenzkontrollen im Personenverkehr würde direkte Kosten zwischen 5 und 19 Mrd. Euro pro Jahr bedeuten. Hinzu kämen Personal- und Verwaltungskosten in Höhe zwischen 0,6 und 5,8 Mrd. Euro sowie weitere Milliarden für Investitionen in die erforderliche Infrastruktur. Im Warenhandel, der derzeit einen Umfang von 2,8 Billionen Euro bzw. 1,7 Mrd. Tonnen hat, wäre vor allem der Straßengüterverkehr betroffen. Hier lägen die Kosten zwischen 1,7 und 7,5 Mrd. Euro. Mit schätzungsweise 500 Millionen Euro jährlich würden insbesondere Polen, die Niederlande und Deutschland große wirtschaftliche Einbußen verzeichnen. Spanien und Tschechien müssten mit 200 Millionen Euro Verlusten jährlich rechnen.

Darüber hinaus wäre der Tourismus der EU von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen betroffen. Sie würde die Tourismusbranche mindestens 1,2 Mrd. Euro kosten. Käme dazu auch noch eine neue Visumpolitik, könnten diese Kosten auf 10 bis 20 Mrd. Euro ansteigen.

Etwa 1,7 Millionen Arbeitnehmer überqueren täglich innereuropäische Grenzen. Kontrollen würden hier Kosten zwischen 1,4 und 5,3 Mrd. Euro verursachen. Noch mehr würden die Wartezeiten an den Grenzen ins Gewicht fallen, welche die tatsächlichen Arbeitsmöglichkeiten über Grenzen hinweg massiv einschränken würden. Dies würde die Effizienz ganzer Wirtschaftsregionen beeinflussen.

Nordrhein-Westfalen mit seinen engen über Jahrzehnte aufgebauten grenzüberschreitenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verbindungen wäre somit direkt betroffen. Der erste Block des Symposiums widmet sich daher genau diesen Themen und ist mit „Angriff auf Schengen und die Folgen für Grenzregionen“ überschrieben. Dr. Thieß Petersen, Senior Advisor im Programm Nachhaltige Wirtschaft der Bertelsmann-Stiftung führt in das Thema ein und Dr. Rüdiger Ostrowski, Mitglied des geschäftsführenden Vorstands des Verbands Spedition und Logistik NRW, kommentiert anschließend den Vortrag.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Zurück zu Schengen - ein Fahrplan. COM(2016) 120 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_de.pdf

Obwohl es in den letzten Jahren immer wieder Aufrufe und Versuche EU-abgewandter Parteien gab, das Schengener Grenzregime abzubauen, ist das Ausmaß der Grenzschließungen im letzten Jahr als Reaktion auf die sogenannte Flüchtlingskrise unvergleichbar. Auf dieses zentrale Thema geht der zweite Block ein und diskutiert die neuen Instrumente in der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik. Hiermit setzen sich Dr. Olaf J. Kleist, Experte vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, und Marei Pelzer, Rechtspolitische Referentin bei PRO ASYL, in ihren Vorträgen auseinander.

In ihrem „Fahrplan zurück zu Schengen“ schlägt die Europäische Kommission drei zentrale Maßnahmen vor. Demnach „müssen die schwerwiegenden Mängel, die beim Außengrenzmanagement in Griechenland festgestellt wurden, behoben werden“. Hierfür schlägt die Kommission vor, dass EU-Agenturen und die Kommission selbst vor allem Griechenland unterstützen. In die gleiche Richtung weisen weitreichende Vorschläge zum Aufbau einer neuen Grenzschutzagentur, die unter dem Dach von FRONTEX bis 2020 bis zu 1000 neue Mitarbeiter und weitreichende eigenständige Kompetenzen erhalten soll. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich vorerst um Vorschläge. Aber die stärkere Grenzsicherung ist in jedem Fall fest auf der Agenda und wird mit einer ganzen Reihe von Vorschlägen vorangetrieben. Des Weiteren greift die Kommission die Kritik der Länder ohne Außengrenzen auf, indem sie bekräftigt: „der Politik des Durchwinkens muss ein Ende gesetzt werden“. Asylsuchenden ist dementsprechend im ersten Aufnahmeland ein Asylverfahren zu gewähren beziehungsweise sonstigen Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, die Einreise zu verweigern. Eine Weiterverteilung von Flüchtlingen in andere Mitgliedstaaten ist für eine solche Regelung natürlich ebenfalls notwendig.

Die dritte tragende Maßnahme des Kommissions-Plans unterstreicht die wohl wichtigste Bedingung, um Schengen „aus der Gefahrenzone“ zu bringen. Die Kommission verlangt klar und deutlich, dass die derzeit unkoordinierten einseitigen Entscheidungen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch ein koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen ersetzt werden müssen, um in der Folge – mit dem klaren Zieldatum Dezember 2016 – alle Binnengrenzkontrollen so schnell wie möglich wieder aufzuheben. Die Abkehr mitgliedstaatlicher Regierungen von Alleingängen und die Rückkehr zur europäischen Kooperation ist die zentrale Voraussetzung zur Lösung des Problems. Die Gremien der EU, welche ein kooperatives Vorgehen als Grundprinzip der EU zu gewährleisten haben, sind der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs und der Rat der Innenminister. Unser letztes Panel greift daher das Thema „Streit um die Flüchtlingspolitik im Rat“ auf. Prof. Dr. Andreas Maurer von der Universität Innsbruck und ständiges Mitglied des FINE-Expertenrates wird in die Problematik einführen. Kommentiert wird sein Vortrag aus der Perspektive eines aufmerksamen Beobachters der Brüsseler Tagespolitik, des ARD-Korrespondenten Christian Feld.

Den Tagesabschluss bildet eine Podiumsdiskussion unter der Leitung von Ralph Sina vom WDR, in der die Themen noch einmal zusammengeführt werden. Es diskutieren, in einer gelebten grenzüberschreitenden Debatte: Ben Homan, Bürgermeister der Gemeinde Schengen, Daniela Neuen-dorf, Vorstand der Refugees Foundation e.V., Köln, Dr. Gunter Schaible, Abteilungsleiter International, Verkehr und Handel der IHK Aachen, sowie Prof. Dr. Jacco Pekelder von der Universität Utrecht.

1.2. Grußwort: Jürgen Hein

Abteilungsleiter Europa, internationale Angelegenheiten und Medien,
Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie herzlich zum diesjährigen Symposium, das wir gemeinsam mit der Forschungsinitiative NRW in Europa (FINE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ausrichten. Vielen Dank für die einleitende Rede, Frau Prof. Heidbreder, auch an dieser Stelle noch den ganz herzlichen Dank an das komplette Team von FINE, insbesondere Nicole Berbuir, für Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung.

Seit einigen Jahren veranstalten wir jährlich ein Sommersymposium zu einem aktuellen Thema. Das Symposium ist eine Kombination aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Diesmal haben wir uns für das Thema „Schengen in Gefahr – die Zukunft der offenen Binnengrenzen“ entschieden. Der inoffizielle Titel könnte wie der von den Jungen Europäischen Föderalisten (JEF) entwickelte Hashtag *#DontTouchMySchengen* lauten.

Um Ihnen das Thema vorzustellen, möchte ich gerne in das Jahr 1985 zurückgehen, an einen Ort namens Schengen, wo das unterzeichnet wurde, worüber wir heute reden. Das Schengen-Abkommen steht für die offenen Binnengrenzen in Europa. Womit assoziiert man das Wort *Grenzen* und was hat das Wort früher ausgelöst? Früher gab es zwei Typen von Grenzen in Deutschland. Der eine Typ lief mitten durch Deutschland und führte zur nationalen Teilung. Der zweite Typ Grenze war im Westen und symbolisierte den Übergang vom Vertrauten ins Fremde. Zum Fremden gehörte das fremde Geld, die fremde Sprache und zum Teil auch der unterschiedliche Blick auf die Geschichte und den Zweiten Weltkrieg. Bereits 1985 war schon viel vom Fremden durch Schüler- und Studentenaustausch abgebaut, aber längst noch nicht alles. Die Grenzüberschreitung wurde den Bürgern deutlich bewusst. Zum einen kam man vom Fremden wieder zurück ins Vertraute und zum anderen markierten die gemeinsamen Grenzkontrollen nach außen einen geschützten Raum, der einem das Gefühl von Sicherheit und Geborgenheit vermittelte.

Was hat sich seitdem getan? Über die innerdeutschen Grenzen muss ich nicht viel sagen, kurz dazu: 1985, als Schengen unterzeichnet wurde, war Gorbatschow bereits an der Macht – welche Folgen dies haben sollte, war uns noch nicht bewusst. In der Folgezeit haben die Bürger der DDR mit viel Mut und Entschlossenheit die innerdeutsche Grenze „wegdemonstriert“. Auf der anderen Seite haben europäische Politiker die westlichen Grenzen mit ebenso viel Mut und Entschlossenheit abgeschafft. Das ist etwas, das uns heute selbstverständlich geworden ist. Es gibt die gemeinsame Währung, Gemeinsamkeiten im kulturellen Bereich und vor allem das Gefühl von Einheit – eine Einheit in Vielfalt. Die Einheit ist jedoch in zwei wesentlichen einheitsstiftenden Punkten unter Druck geraten: zuerst in der Finanzkrise beim Euro und jetzt mit Schengen.

Das Scheitern von Schengen ist nicht lediglich wegen der technischen Herausforderungen, der Kosten oder des Gefühls, ohne Wartezeit über die Grenze fahren zu können, besorgniserregend, sondern vielmehr, weil das Bewusstsein der Einheit in Vielfalt verloren gehen könnte. Die symbolische Bedeutung der Grenzen und das Gefühl, mit dem die Grenzüberschreitung früher für die Menschen verbunden war, würden wiederkehren, falls Schengen scheitern würde. Dann gäbe es hier nicht mehr einen einheitlichen Raum, sondern viele verschiedene Heimaträume.

Martin Schulz hob beim Karlspreis-Symposium hervor, wie wichtig das Einheitsgefühl ist, um den Frieden zu bewahren und wie „nötig“ dieses Einheitsgefühl war, um Feindschaften abzubauen. Dementsprechend sollten wir wissen, wie viel auf dem Spiel steht, und es in den Worten der JEF ausdrücken: *#DontTouchMySchengen*.

Was Sie heute hier erwartet, haben Sie gerade präsentiert bekommen. Ich möchte kurz auf den zweiten und dritten Block eingehen, wo es um das Thema Flüchtlinge geht. Wie die meisten von Ihnen wissen, hat NRW im vergangenen Jahr 230.000 Flüchtlinge aufgenommen und seitdem viel getan. So wurden unter anderem 7.000 neue Stellen geschaffen. Es ging im vergangenen Jahr vor allem darum, die Unterbringung der Flüchtlinge zu organisieren und wieder Herr der Verfahren zu werden, anstatt nur reagieren zu können. Dies ist gelungen und deshalb können wir jetzt weitergehen und uns um das Thema der Integration kümmern. Hier wird ebenso viel getan: Für 2016 hat die Landesregierung allein 4 Mrd. Euro für die Handhabung der Zuwanderung von Flüchtlingen eingeplant.

Das Thema scheint schwer lösbar, insbesondere, weil die Situation innerhalb der EU unterschiedlich bewertet wird. Durch die unterschiedlichen kulturellen Hintergründe fällt es oft schwer, die Perspektiven der jeweils anderen Mitgliedstaaten nachzuvollziehen. Als die Ministerpräsidentin vergangene Woche in Norwegen und Estland war, gab es beispielsweise die interessante Äußerung: „Wir haben gar nichts gegen die Zuwanderung von Flüchtlingen, aber wir kennen die nicht“. Es gibt also Länder, in denen es keine Alltagserfahrung darin gibt, mit Menschen muslimischen Glaubens als Nachbarn, Arbeitskollegen oder als Mitschüler zusammenzuleben. Das Wissen über fremde Länder und Kulturen und die Erfahrung mit Zuwanderung kann somit nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Dementsprechend muss zwischen Ängsten und bösem Willen oder Ablehnung gegenüber den Flüchtlingen differenziert werden.

Heute im Laufe des Tages wird all das zur Sprache kommen und die Zukunft der offenen Binnengrenzen anhand von verschiedenen Perspektiven diskutiert werden. Ich kann Sie nur herzlich dazu einladen, die Chance zu nutzen, sodass wir heute Abend unserem Ziel #DontTouchMySchengen einen Schritt näher kommen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

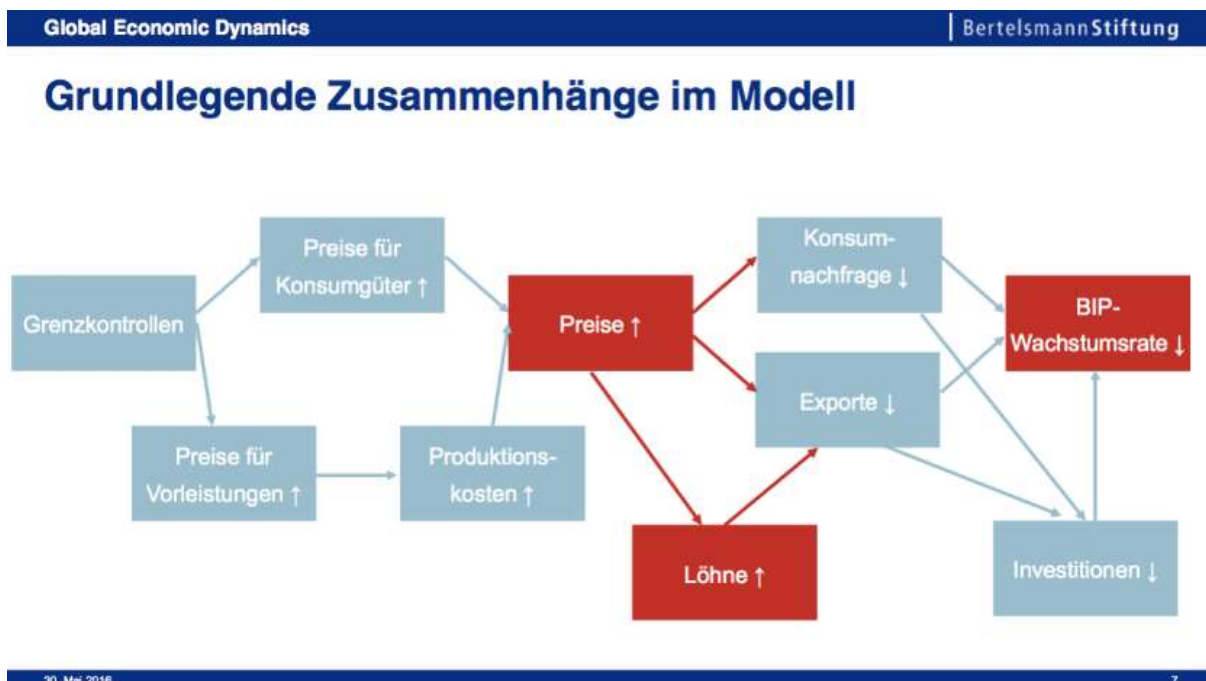
2. Das Ende von Schengen und die Folgen für die Grenzregionen

2.1. Vortrag: Dr. Thieß Petersen

Senior Advisor, Programm Nachhaltige Wirtschaft, Bertelsmann-Stiftung

Dr. Thieß Petersen stellte die volkswirtschaftlichen Folgen einer dauerhaften Wiedereinführung der Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen auf die Länder der Europäischen Union vor, die die Prognos AG in einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung untersucht hatte. Die zentrale Fragestellung der Studie lautete „Welche Auswirkungen hat eine dauerhafte Wiedereinführung von Grenzkontrollen im gesamten Schengen-Raum auf die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP)?“. Dabei waren aus der volkswirtschaftlichen Perspektive insbesondere die Wirtschafts- und Beschäftigungsfolgen von Interesse. Es sollte untersucht werden, in welchem Ausmaß die Abkehr vom Schengen-Abkommen den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr behindert und ob mit Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverlusten zu rechnen ist.

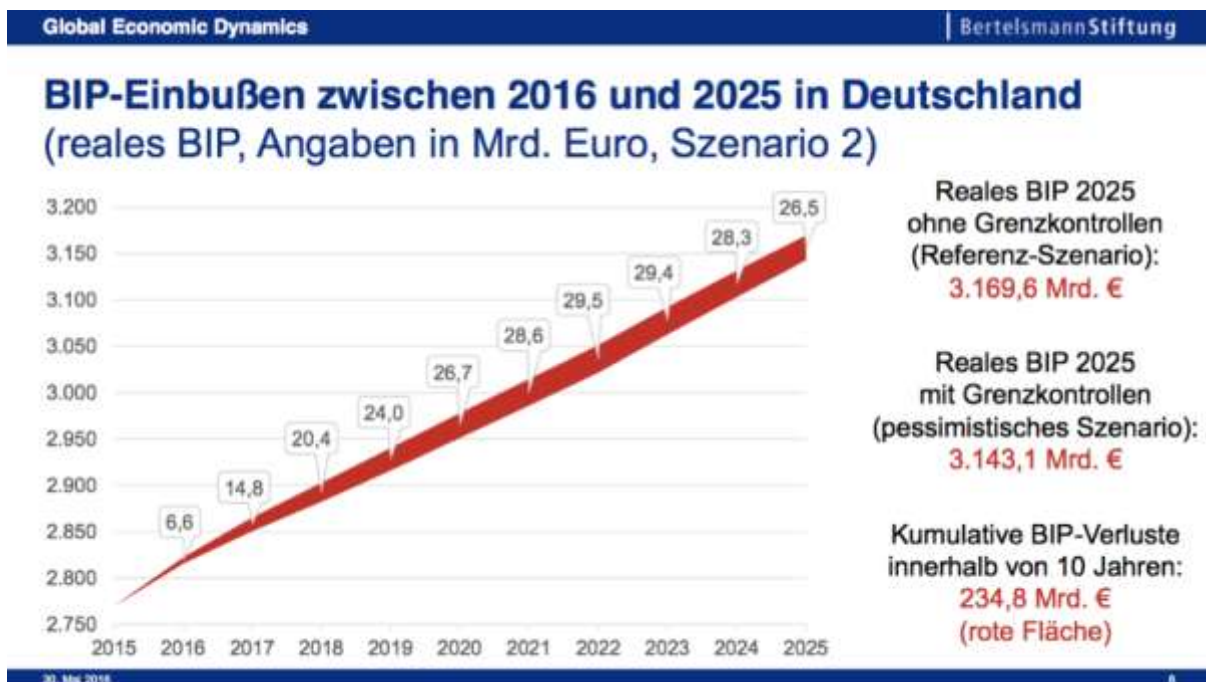
Die Simulationsberechnung basiert auf der Annahme, dass es bei einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum zu einer Erhöhung der Produktionskosten und der Importpreise kommt. Dies ist auf längere Wartezeiten zurückzuführen, die höhere Personalkosten und Lagerhaltungskosten mit sich bringen. Darüber hinaus ist mit zusätzlichen Transportkapazitäten zu rechnen, da just-in-time-Lieferungen nicht mehr garantiert werden können. Petersen zufolge sei unter Ökonomen allerdings das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen und die Höhe der Preissteigerung umstritten. Die Studie berechnet die Kosten an Hand von zwei Szenarien, die die Bandbreite der Diskussion widerspiegeln. Das erste konservative Szenario geht von einem einprozentigen Preisanstieg beim grenzüberschreitenden Warenhandel im Schengen-Raum aus. Das zweite pessimistische Szenario orientiert sich an den Berechnungen des Think Thank „France Stratégie“² und beinhaltet einen dreiprozentigen Preisanstieg. Petersen erläuterte nachfolgend die grundlegenden Zusammenhänge im Simulationsmodell der Bertelsmann-Studie.



² Vincent Aussilloux, Boris Le Hir (2016): The Economic Cost of Rolling Back Schengen, http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/the_economic_cost_of_rolling_back_schengen.pdf

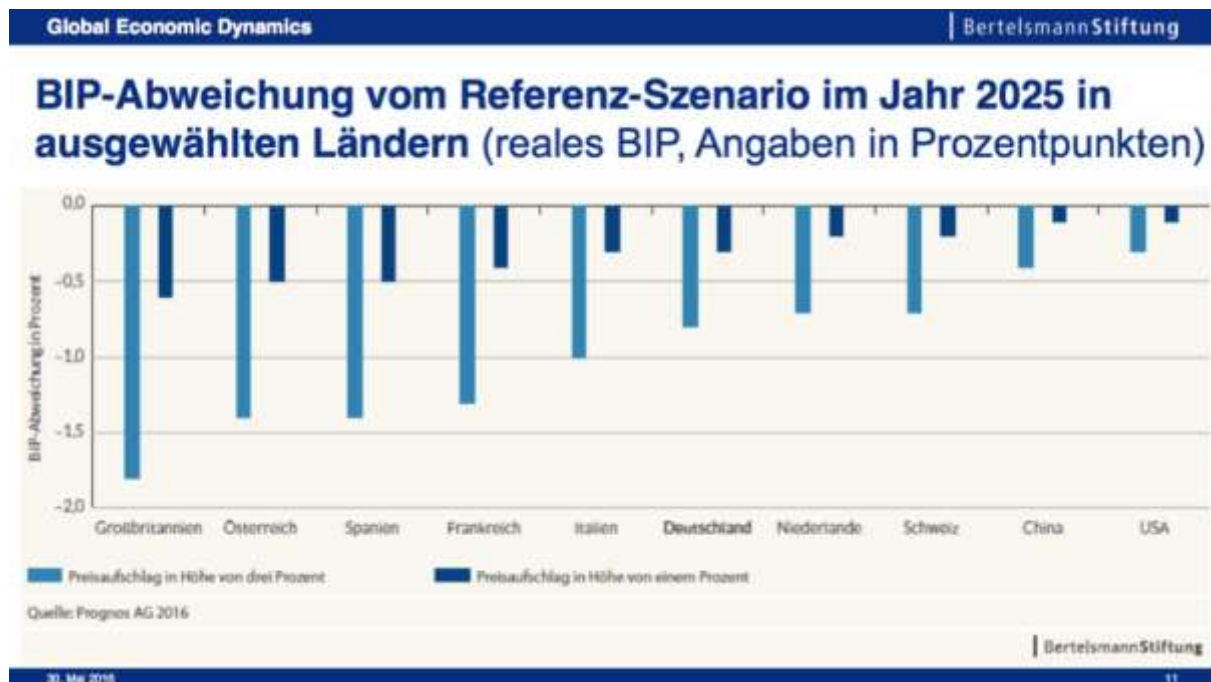
Warum kann ein Preisanstieg im grenzüberschreitenden Warenhandel von ein bis drei Prozent zu weniger Wirtschaftswachstum führen? Dies ist dadurch zu erklären, dass der Zeitverlust durch Grenzkontrollen im Warenverkehr eine komplexe Wirkungskette anstößt, die sich negativ auf die Struktur und das Niveau der Wertschöpfung auswirkt. Einerseits steigen bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen die Preise für Konsumgüter und zum anderen kommt es zu einer Preiserhöhung bei den Vorleistungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen in Europa sehr eng miteinander verflochten sind und viele ihrer Vorprodukte aus anderen europäischen Ländern beziehen. Dies hat wiederum einen Anstieg der Produktionskosten zur Folge.

Der Anstieg der Preise hat in einer Volkswirtschaft mindestens drei negative Effekte. Erstens geht die Kaufkraft eines jeden Bürgers zurück und damit sinkt die Konsumnachfrage. Zudem werden durch die Steigerung der Produktionskosten die Produkte weltweit teurer. Dies wirkt sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus, deren Exporte zurückgehen. Zweitens fordern die Gewerkschaften höhere Löhne, um den Kaufkraftverlust auszugleichen. Der Anstieg der Lohnstückkosten erschwert die Exporte zusätzlich. Drittens haben die erhöhten Transaktionskosten für Unternehmen direkte Effekte auf deren Standortentscheidungen, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und ausländische Direktinvestitionen und hemmen ihre Investitionsfreudigkeit. In der Konsequenz hat der Rückgang des Konsums, der Produktion und Exporte negative Auswirkungen auf das BIP-Wachstum, argumentierte Petersen.



Am Beispiel Deutschlands macht die Bertelsmann-Studie deutlich, dass die Wiedereinführung von Grenzkontrollen Einbußen beim Wirtschaftswachstums zur Folge hat. Die Ergebnisse in der obigen Grafik basieren auf dem pessimistischen Drei-Prozent-Szenario und der Annahme, dass es ab dem 01.01.2016 im gesamten Schengen-Raum zu einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen kommt. Die obere rote Linie zeigt das reale BIP, wie es sich voraussichtlich ohne Grenzkontrollen bis 2025 entwickeln würde, und die untere rote Linie die Entwicklung des realen BIP 2025 im Falle von Grenzkontrollen. Somit zeigt die rote Fläche zwischen den beiden Linien die Höhe der Wachstumseinbußen. Die einzelnen Zahlen geben an, wie hoch die Differenz beim BIP in den jeweiligen Jahren ausfällt. Die volle Wirkung zeigt sich nach 5 bis 6 Jahren, wenn BIP-Verluste zwischen 28

und 29 Milliarden Euro pro Jahr zu verzeichnen sind. Dementsprechend liegen die kumulativen BIP-Verluste bei einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren (2016–2025) allein in Deutschland bei rund 235 Mrd. Euro. Demnach würde Deutschlands Wirtschaft bis 2025 durchschnittlich um 0,08 Prozentpunkte pro Jahr weniger wachsen.



Die Globalisierung bewirkt, dass auch Länder außerhalb des Schengen-Raums von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen negativ betroffen sind. Da China und die USA Vorleistungen aus dem Schengen-Raum benötigen, hat die Preissteigerung der europäischen Produkte ebenfalls einen negativen Effekt auf ihre wirtschaftlichen Wachstumsraten. Darüber hinaus exportieren China und die USA Güter in den Schengen Raum. Nimmt die Güternachfrage in Europa ab, haben auch sie dementsprechende Wachstumseinbußen zu erwarten. Die prozentuale BIP-Abweichung im obigen Schaubild zeigt allerdings, dass die prognostizierten Wachstumseinbußen der USA und Chinas niedriger sind als die der EU-Länder, entsprechend ihrer geringeren Handelsverflechtung mit dem Schengen-Raum. Deutschland verzeichnet hier ebenfalls vergleichsweise geringe Einbußen. Dies erklärte Petersen mit der starken Binnenkonjunktur Deutschlands. Da Deutschland seit 2014 Reallohnzuwächse verzeichnet, fällt es den Verbrauchern leichter, Preissteigerungen aufzufangen. Dies ist in Frankreich, Spanien, Österreich und Großbritannien nicht der Fall, weshalb die prozentualen BIP-Einbußen dort höher ausfallen.

Petersen ging auch auf die soziopolitischen Auswirkungen der Wiedereinführung der Grenzkontrollen ein. Die grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit ist eng mit dem kulturellen Austausch der Mitgliedstaaten verknüpft. Insbesondere für die Bewohner der Grenzregionen zieht eine Außerkraftsetzung des Schengen-Abkommens im Alltag spürbare Konsequenzen nach sich. Der Tourismus ist durch den Rückgang von Tagesausflügen und Kurzreisen im grenzüberschreitenden Bereich direkt betroffen. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen wirkt sich somit negativ auf den Umsatz und die Beschäftigung in der Hotel-, Gaststätten- und Freizeitbranche aus. Berufspendler sind täglich mit längeren Wartezeiten an Grenzen konfrontiert. Dies verringert mittel- und langfristige die Zahl derjenigen, die bereit sind, für ihren Beruf zu pendeln. Möglichkeiten einer kostensparenden Arbeitsteilung in der EU sind dem Abbau von Handelshemmnissen durch das Schengen- Ab-

kommen zu verdanken. Mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen verkürzen sich die Wertschöpfungsketten in der EU aber wieder, werden die Arbeitsteilungsprozesse beeinträchtigt und wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas geschwächt. Darüber hinaus gehen eine Reihe von dynamischen Effekten verloren: Die Massenproduktionsvorteile (Verteilung der Fixkosten auf eine höhere Produktionsmenge) der wirtschaftlichen Integration können nicht mehr ausgeschöpft werden. Die Konsumenten können nicht länger vom grenzüberschreitenden Wettbewerb profitieren. Petersen schätzt, dass der wirtschaftliche Schaden durch dynamische Effekte höher ausfällt als die wirtschaftlichen Einbußen, die im Rahmen der Studie bereits kalkuliert werden konnten.

2.2. Kommentar: Dr. Rüdiger Ostrowski

Mitglied des geschäftsführenden Vorstands Verband Spedition und Logistik NRW e.V.

Dr. Rüdiger Ostrowski stellte die Auswirkungen der gegenwärtigen Grenzkontrollen in der EU auf die Speditions- und Logistikbranche vor. Die Grenzkontrollen im Schengen-Raum sind nicht flächendeckend, sondern sporadisch und werden flexibel gehandhabt. Zu den kritischen Stellen zählen die Balkan-Route, Österreich-Ungarn, Dänemark-Deutschland und die Verbindungen zwischen Großbritannien, Belgien und Frankreich. Darüber hinaus gibt es auch in der Schweiz, Belgien und den Niederlanden Diskussionen über die Einführung von Grenzkontrollen. Allerdings hielt Ostrowski flächendeckende Kontrollen in der EU für nicht umsetzbar, da sie die gesamte Logistik, den Verkehr und die dahinterliegende Produktionsprozesse zum Erliegen brächten. Dementsprechend ist Schengen zwar in Gefahr, aber die vollständige Aufhebung dieses Abkommens schwer vorstellbar. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat jedoch spürbar negative Auswirkungen auf den freien Warenverkehr und somit die gesamte Logistikbranche. Ganze Werke sind allerdings noch nicht geschlossen worden, da die Logistiker bisher in der Lage gewesen sind, alternative Routen zu finden.

Den Logistikstandort Deutschland sah Ostrowski als Herz Europas besonders betroffen. Direkte Folge der Grenzkontrollen sind Verzögerungen beim Transport. Es kommt zu längeren Wartezeiten und Staus und dementsprechend auch zu längeren Lieferzeiten. Dies wirkt sich direkt auf die Arbeitszeiten der Fahrer aus, und die Verlängerung der Fahrzeiten lässt kein Schichtsystem mehr zu. Die Auswirkungen auf die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer führen dazu, dass mehr Fahrzeuge eingesetzt werden müssen, um den logistischen Ablauf zu steuern. Ostrowski bezweifelte, dass die Unternehmen tatsächlich mehr Fahrzeuge einsetzen. Er gehe davon aus, dass diese stattdessen Umwege fahren.

Ostrowski legte eine Berechnung des deutschen Speditions- und Logistikverbands (DSLVB) vor, der das Ausmaß des wirtschaftlichen Schadens für den Transport wie folgt veranschlagt:

Beispiel Transport

Annahme:

- 57 Millionen internationale Straßentransporte in der EU jährlich
- Flächendeckende Grenzkontrollen
- Durchschnittliche Wartezeit von einer Stunde je Grenzüberschreitung
- 65 Euro Zusatzkosten pro Fahrzeug/Stunde

→ Folge:

- 3 Milliarden Euro Zusatzkosten allein im Straßengüterverkehr der EU pro Jahr
- Weitere Kosten bei anderen Verkehrsträgern

Die steigenden Transportkosten wurden auf Basis der Stundenlöhne kalkuliert. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen würde einen Betrieb im Durchschnitt 65 Euro pro Fahrzeug pro Stunde zusätzlich kosten. Mit diesen Zusatzkosten wird letztlich der Auftraggeber, sprich Handel und Industrie, belastet. Dies bedeutet, dass allein im Straßenverkehr der EU mit 3 Milliarden Euro Zusatzkosten pro Jahr gerechnet werden muss. Zudem sind Verlagerungseffekte auf andere Verkehrsträger wie Schiffe denkbar. Allerdings wies Ostrowski darauf hin, dass dies lediglich ein Trend sei und dass die prognostizierte Höhe der Zusatzkosten von den Faktoren abhängt, die in der Berechnung berücksichtigt werden.

Zusätzlich zu den steigenden Transportkosten ist die Logistik mit weiteren Herausforderungen konfrontiert. Da die arbeitsteiligen Produktions- und Handelsprozesse zeitlich oft eng geplant sind, werden die internationalen Lieferketten direkt von Grenzkontrollen beeinträchtigt. Für Logistiker spielt die Digitalisierung eine zentrale Rolle, um flexibel auf solche Herausforderungen zu reagieren. So können beispielsweise Alternativen leichter organisiert und kommuniziert werden, wenn ein Transportmittel unter wegen den oben genannten Bedingungen nicht einsetzbar ist.

Die Produzenten fürchten vor allem die Verspätungs- und Ausfallkosten. Um diese zu vermeiden, müssen die Lagerbestände erhöht oder gegebenenfalls kurzfristig nationale Zulieferer beauftragt werden. Dementsprechend ist die Sicherstellung der Produktion mit erhöhten Lagerhaltungskosten verbunden. Darüber hinaus gehen die steigenden Logistikpreisen mit sinkenden Im- und Exporten und einem Rückgang des grenzüberschreitenden Verkehrs einher. Diesbezüglich ist zu klären, wer bei Produktionsverzögerungen für Haftung und Ersatz verantwortlich ist.

**„Grenzstaus bremsen
Güterverkehr“**

Quelle: DVZ, 17. September 2015

**„Showdown am
Brennerpass“**

Quelle: DVZ, 14. April 2016

**„Schengen am
Scheideweg“**

Quelle: Deutschlandfunk, 27. Mai 2015

**„Grenzkontrollen kosten
Unternehmen 40.000 Euro pro Tag“**

Quelle: Fokus, 08. Februar 2016

Ostrowski präsentierte einige Kommentare aus der Fachpresse, wie: „Schengen am Scheideweg“, die die problematische Situation für die Logistikbranche in Europa widerspiegeln. Die Kosten der Wiedereinführung von Grenzkontrollen für die einzelnen Unternehmen sind schwer abschätzbar und hängen von der Größe und Herkunft der Unternehmen ab. Neben den Grenzkontrollen bringt die Flüchtlingskrise weitere Herausforderungen mit sich. Die Sicherheitslage verschlechtert sich und die Sicherheitsvorkehrungen wurden bereits drastisch erhöht. Die Bereitschaft der Fahrzeugführer, Überfahrten nach England auf sich zu nehmen, ist zurückgegangen, weil Flüchtlinge die LKWs zur Grenzüberquerung nutzen. Dadurch kommt es vermehrt zu Schäden an den Fahrzeugen oder an der Ladung durch aufgeschlitzte LKW-Planen oder aufgebrochene Hecktüren. Darüber hinaus sehen sich die Spediteure dem Vorwurf ausgesetzt, als Schleuser tätig zu sein. Ostrowski führt die Tatsache, dass England als Einwanderungsland attraktiver ist als Deutschland, darauf zurück, dass dort Anerkennung, Registrierung und Familiennachzug schneller vollzogen werden.

Angesichts der Tatsache, dass auch die Logistikbranche wegen des demographischen Wandels mit einem Fachkräftemangel konfrontiert ist, bezeichnete Ostrowski die Einwanderung als Chance und Beitrag zur Lösung dieses Problems. Da die Logistikbranche ein Imageproblem hat und fälschlicherweise für viele Arbeitnehmer nicht attraktiv ist, besteht ein großer Bedarf an Arbeitskräften. Laut dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln gibt es hier 2015 bundesweit 15.000 offene Stellen. 230.000 der derzeit beschäftigten LKW-Fahrer sind 50 Jahre oder älter und die Mehrzahl wird spätestens mit 65 Jahren aufhören zu arbeiten. Damit die Zuwanderung durch Flüchtlinge den Fachkräftemangel in der Logistik mindern könne, bedürfe es Ostrowski zufolge neben dem Integrationswillen der Flüchtlinge auch ausreichender organisatorischer Mittel zur Integration. Darüber hinaus müsse die Qualifizierung potentieller Mitarbeiter sichergestellt werden. Wie positive Erfahrungen mit bereits absolvierten Praktikanten zeigen, sind die Betriebe zur Integration bereit. Allerdings gibt es erhebliche Probleme seitens der Verwaltung, da die Registrierung zu lange dauert. Solange aber die rechtliche Absicherung der Schutzsuchenden nicht gewährleistet ist, können sie keine vollwertige Arbeit ausführen. Als weitere aktuelle Hürden nannte Ostrowski, dass die Flüchtlinge oft keinen PKW-Führerschein oder eine gleichwertige Fahrerlaubnis für LKWs besitzen. Hinzu kommen sprachliche Hürden, die die Kommunikation im Arbeitsalltag erschweren. Folglich müssen Sprachkurse und der Erwerb des Führerscheins als zentrale Bestandteile der Qualifizierung und Integration begriffen werden.

Abschließend hielt Ostrowski fest, dass die Wirtschaft Deutschlands und anderer EU- Staaten vom freien Personen-, Kapital- und Warenverkehr des Staatenbündnisses profitiert. Die Logistikbranche fordere, das Erfolgsmodell Europa zu erhalten und zu stabilisieren. Die Grenzkontrollen lösten das Flüchtlingsproblem nicht, sondern führten insbesondere für die Transportwirtschaft zu erheblichen Mehrkosten. Die Logistikbranche benötige offene Grenzen. Ostrowski bezeichnete daher die unverzügliche Rückkehr zu offenen Grenzen als sinnvoll und erforderlich.

2.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Hartwig Hummel

Projektleiter Forschungsinitiative NRW in Europa (FINE)

Bertelsmann- Studie Alarmismus?

Prof. Dr. Hartwig Hummel verwies darauf, dass manche Ökonomen die Ergebnisse der Bertelsmann Studie für übertriebenen Alarmismus hielten³. Zum Beispiel sei Matthias Lücke vom Institut für Weltwirtschaft der Ansicht, dass nur wenige Regionen von Grenzkontrollen betroffen und die wirtschaftlichen Folgen beherrschbar seien.⁴ Daher sei interessant zu erfahren, wie die Höhe der Wachstumsverluste in der Bertelmann-Studie zu erklären sei.

Petersen zufolge beruhen die Kalkulationen der Bertelmann-Studie auf dem Szenario, dass es an allen Grenzen des Schengen-Raums zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen kommt. Diese Gefahr sei zwar etwas gesunken, aber dennoch sei die Zukunft von Schengen wegen der nationalistischen Tendenzen in vielen EU-Staaten ungewiss. Die Studie wolle den Wert der offenen Grenzen aufzeigen und die Vorteile von Schengen verdeutlichen. Studien mit anderen Ergebnissen, wie beispielsweise dies des ifo-Instituts, prognostizierten einen geringeren wirtschaftlichen Schaden, da sie von einer einprozentigen Preissteigerung ausgingen. Dies basiere auf der Annahme, dass lediglich temporäre und partielle Kontrollen eingeführt werden. Petersen wies auf die dynamischen Effekte hin, deren wirtschaftlicher Schaden bisher noch nicht abzusehen sei. Dementsprechend sei die Bandbreite an möglichen wirtschaftlichen Einbußen, welche die Bertelsmann-Studie errechnet habe, realistisch.

Wirtschaftlicher Nutzen von Schengen im Vordergrund?

Hummel setzte sich mit der Argumentation auseinander, dass die Aufrechterhaltung des Schengen-Abkommens wegen der wirtschaftlichen Vorteile unabdingbar sei. Durch diese Argumentationsstrategie würden andere Vorteile des Schengen-Abkommens und der europäischen Integration in den Hintergrund gestellt. Hummel fragte Ostrowski, ob es sinnvoll sei, den Wert Schengens vorrangig im wirtschaftlichen Nutzen zu sehen.

Ostrowski erwiderte, dass die ökonomischen Faktoren in gleichem Maße wie andere Kriterien eine bedeutende Rolle spielen. Die ökonomische Basis sei wichtig, da ökonomisches Wachstum zu weiteren Vorteilen führe und Umverteilungspolitik erst möglich mache. Dennoch seien kulturelle und soziale Fragen nicht außer Acht zu lassen. Ein Vergleich oder eine Bewertung der Faktoren sei allerdings schwer möglich. Werde die Ökonomie und der Warenaustausch wegen Brexit oder anderen Herausforderungen gestört und müsste jedes Detail in bilateralen Handelsabkommen ausgehandelt werden, sinke langfristig das Wohlstandsniveau.

³ Vgl. Christoph Eisenring: „Ende von Schengen. Strittige Wirkung von Grenzkontrollen“, Neue Züricher Zeitung, 22.02.16, <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/strittige-wirkung-von-grenzkontrollen-1.18699566>

⁴ IFW Medieninformation vom 11. Dezember 2015, <https://www.ifw-kiel.de/medien/medieninformationen/2015/simulation-von-fluchtlingskosten-bis-2022-langfristig-bis-zu-55-mrd-20ac-jahrlich>

Unterschiedliche wirtschaftliche Betroffenheit der EU-Länder

Dr. Manfred Wüstemeyer, Mitglied des Euroregionales, betonte, dass das Problem der Grenzkontrollen nicht nur auf die Flüchtlingskrise zurückzuführen sei oder ein logistisches Problem darstelle. Viele Länder sträubten sich gegen die wirtschaftliche Dominanz Deutschlands und machten den Exportüberschuss Deutschlands für die wirtschaftlichen Verluste in ihren Ländern verantwortlich. Folglich sähen viele Länder die Krise als Gelegenheit, sich zu revanchieren.

Ostrowski widersprach Wüstemeyer. Die Produktionsprozesse in der EU seien so geregelt, dass es nicht zur Benachteiligung bestimmter Staaten komme. Arbeitsteilige Prozesse sorgten allerdings dafür, dass gewisse Spezialprodukte lediglich in einem bestimmten Land hergestellt würden (so würden etwa gewisse Techniken für die Automobilproduktion ausschließlich in Deutschland hergestellt). Schengen sei vielmehr wegen zwei Trends in Gefahr. Zum einen hätten sich ohne die Flüchtlingskrise die Prozesse ruhig und dynamisch weiterentwickelt. Zweitens stellte die Absonderungstendenzen und nationalistischen Bewegungen in den EU-Staaten ein großes Risiko dar. Die schlechte Handhabung der Flüchtlingskrise und das Versagen der Verantwortlichen hätten den Rechtsruck in den Mitgliedstaaten verstärkt.

Petersen räumte ein, dass Deutschland massive Exportüberschüsse habe, die 2015 8% des BIP ausmachten. Dadurch herrsche in Deutschland im Vergleich zu anderen EU- Staaten eine günstige Arbeitsmarktlage. Doch sei das populistische Argument unbegründet, dass Grenzkontrollen zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation führten. Leider hätten die Ökonomen große Schwierigkeiten, einer solchen Argumentation entgegenzutreten und der Öffentlichkeit die wirtschaftlichen Vorteile von Schengen vor Augen zu führen.

Prof. Dr. Hildegard Schneider von der Universität Maastricht fragte, warum laut der Bertelsmann-Studie Großbritannien besonders betroffen sei.

Petersen antwortete, die Auswirkungen auf Großbritannien seien durch drei Faktoren bedingt. Erstens sei die britische Wirtschaft sehr eng mit dem Rest der EU verbunden. Konsequenterweise betreffe jede Preissteigerung automatisch auch Großbritannien; dies sei insbesondere im Automobilbereich der Fall. Zweitens befinde sich Großbritannien generell in einer schlechten konjunkturellen Lage und könne daher Preissteigerungen schlecht abfedern. Drittens sei die britische Wirtschaft stark exportorientiert. Andererseits profitiere Deutschland davon, dass seine wirtschaftliche Entwicklung seit 2014 stärker durch Binnenwachstum getrieben werde und es substanzielle Reallohnsteigerungen gegeben habe.

Globale Konkurrenzfähigkeit der EU in Gefahr?

Maike Hornbostel, Studentin an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, fragte, wie sich die Abschaffung Schengens auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU auswirke. Sie interessiere sich dafür, ob die EU noch konkurrenzfähig sei, wenn die USA und China zukünftig ihre gegenseitigen Handelsbeziehungen verstärkten.

Petersen erwiderte, dass auch die demografische Entwicklung der nächsten Jahre die Spitzenposition der USA und Chinas in der Weltwirtschaft stützt. Möglicherweise sei im Jahr 2050 unter den acht stärksten Wirtschaftsmächten kein EU-Mitgliedstaat mehr zu finden. Wollten die EU-Staaten in globalen Fragen wie Klimawandel, faire Standards, Arbeit oder internationale Handelsabkommen etwas bewegen, müssten sie dies gemeinsam tun.

Ostrowski argumentierte, dass in der Weltwirtschaft viele Dynamiken zu beobachten seien. Zwar riskiere die EU mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen einen Teil ihrer Wettbewerbsfähigkeit und stärke die Wettbewerbsfähigkeit anderer Staaten. Allerdings befürchte er durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen kurzfristig keine großen Veränderungen im globalen Warenaus-

tausch. Dafür sei die Interdependenz etwa zwischen der EU und China zu groß, denn chinesische Produzenten bräuchten den europäischen Markt und andersherum. Somit würden die Handelsbeziehungen zwischen China und den USA nicht automatisch gestärkt. Doch auf lange Sicht wären die bilateralen Handelsbeziehungen und damit auch die Entwicklungspotentiale der Handelspartner negativ betroffen.

Eberhard Waiz von der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen hielt es für strittig, ob sich die Weltwirtschaft an einem Wendepunkt befindet und die Standorte neu bewertet werden müssen. Er fragte, wie derlei Ansichten zu bewerten seien und welche Konsequenzen dies für Europa und die Bedeutung von Schengen haben könnte.

Petersen wies darauf hin, dass es zum ersten Mal in der Weltwirtschaft eine Phase gebe, in der das BIP stärker wachse als der Welthandel. Er erklärte dies durch zwei Faktoren. Zum einen lasse das chinesische Wachstum nach; es betrage nur noch 6% pro Jahr. Und andere Regionen mit hohen Wachstumsraten seien nicht in Sicht. Dies könne dazu führen, dass sich das Niveau des Welthandels stabilisiere. Der zweite Effekt sei die Digitalisierung, welche die Produktionsprozesse massiv verändere. Dadurch komme das Outsourcing von den Industrieländern in Niedriglohnländer zum Erliegen.

Ostrowski verwies auf den „Club of Rome“, der vor 30 Jahren auf die „Grenzen des Wachstums“ hingewiesen habe. Manche Zukunftsforscher seien der Ansicht, dass die Wachstumskurven nicht ins Unendliche gingen, sondern das Wachstum sich irgendwann stabilisiere oder gar reduziere. Dies sei allerdings eine Frage, die heute noch nicht zu beantworten sei und künftigen Generationen überlassen werden müsse.

Alternativen für die Logistik

Ralph Sina vom WDR Brüssel erkundigte sich, ob punktuelle Kontrollen eine Möglichkeit darstellten, Rechtspopulisten und ihren Anhängern in der Gesellschaft zu signalisieren, dass etwas getan werde, obwohl die Kontrollen in der Realität relativ leicht zu umgehen seien.

Dr. Gunther Schaible, Industrie- und Handelskammer Aachen, ging auf die von Ostrowski angeführte Kreativität der Logistiker ein, in Reaktion auf Grenzkontrollen relativ leicht Umwege zu finden. Er halte es für schwer vorstellbar, dass die Verbindung zwischen zu den ZARA-Häfen (Zeebrügge, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) bei Grenzkontrollen über alternative Routen aufrechterhalten werden könnte.

Prof. Dr. Andreas Maurer von der Universität Innsbruck veranschaulichte die Problematik am Beispiel Österreichs. Bereits kleine Gemeinden könnten Umwege relativ einfach verwehren. Wenn der Fernpass zu sei, könne er sich dafür schwer alternative Routen vorstellbar. Und die Handhabung des Brennerpasses sei ebenfalls noch nicht geklärt. Dazu interessiere ihn die Meinung des Logistikverbandes.

Ostrowski betonte zunächst, dass er die gesamte Logistikbranche und nicht nur den LKW-Transport vertrete. Er sei der Ansicht, dass die Logistiker generell gut mit dem Problem punktueller Grenzkontrollen umgehen könnten. Nur im Fall einer Vollblockade mit lückenlosen Kontrollen funktioniere die Ausweichstrategie nicht mehr. Ein zentrales Thema sei die Anbindung der Westhäfen, die vollkommen vernachlässigt worden sei. Eine flächendeckende Grenzblockade brächte große Herausforderungen mit sich, da dann auf Schiffe oder Züge zurückgegriffen werden müsste. Da dies negative Auswirkungen auf die Produktivität habe, sei mit dem Protest vieler Branchen zu rechnen. Dem Brenner-Pass werde zu viel Aufmerksamkeit geschenkt, wenn er als potentielles Erpressungsinstrument der Österreicher betrachtet werde. Es sei davon auszugehen, dass die Logistiker langfristig andere Wege finden würden, falls der Brenner nachhaltig blockiert werde. In

diesem Sinne sei zum Beispiel die Route über den Mont Blanc möglich, die 8 Stunden länger dauere.

Petersen betonte, dass das Problem nicht ausschließlich die Wiedereinführung von Grenzkontrollen sei, sondern die EU darüber hinaus mit einem möglichen Brexit, Grexit oder Austritt Finnlands konfrontiert sei. Das Auseinanderdriften der EU-Staaten stelle die zentralen Grundsätze der EU in Frage.

Schengen am Ende?

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Senior Fellow von FINE, wollte expliziter wissen, ob das Schengen-Abkommen als solches vor dem Ende stehe. Die Prognosen der Logistikbranche und der Bertelsmann Stiftung hätten zwar die wirtschaftlichen Kosten einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen vor Augen geführt. Allerdings sei die Grundsatzfrage offengeblieben, ob die Kosten hoch genug seien, um die Staaten davon abzubringen, Verträge zu verletzen, und sie dazu zu bringen, in Zukunft EU-konforme politische Entscheidungen zu treffen.

Hummel äußerte die Meinung, dass die ökonomischen Argumente durchaus eine zentrale Rolle für die Zukunft von Schengen spielten. Wenn die Kosten der Grenzkontrollen zu hoch seien, würden manche Staaten möglicherweise ihre bisherige Politik ändern. Allerdings müssten die ökonomischen Folgen dafür mehr ins Gewicht fallen; sie seien bisher noch nicht dramatisch genug.

Jürgen Hein, Abteilungsleiter Europa, internationale Angelegenheiten und Medien, der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, sah allen Grund zur Sorge. Die Krisen der letzten Jahre sowie die Handhabung der aktuellen Konflikte zeigten, dass viele Hausaufgaben in der EU unerledigt geblieben sind. In Verträgen verankerte Kriterien würden nicht eingehalten. Staaten versuchten, Probleme alleine zu lösen, und verletzten EU-Verträge. Wenn der Zusammenhalt nicht stark genug sei, dann könnten kleine Vorkommnisse die Errungenschaften der EU verspielen.

3. Neue Instrumente in der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik

3.1. Vortrag: Dr. Olaf J. Kleist,

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück

Kleist stellte die aktuellen Entwicklungen der EU-Flüchtlingspolitik anhand der Agenda für Migration, dem EU-Türkei Abkommen und dem Kommissionsvorschlag für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) dar. Als sein zentrales Anliegen bezeichnete er es, die Instrumente nicht als neu zu begreifen, sondern in ihnen die Fortsetzung von Trends und fundamentalen Problemen der EU-Flüchtlingspolitik zu sehen. Er hoffte darauf, dass die Flüchtlingskrise als Katalysator für eine neue Politik verstanden wird.

Die Flüchtlingskrise beinhaltet Kleist zufolge unterschiedliche Aspekte: Für die Vertriebenen ist sie zunächst eine Lebenskrise. In den öffentlichen Debatten in Europa betrachtet man die Flüchtlingskrise als Teil einer globalen Flüchtlingskrise, die allerdings seit langer Zeit existiert und von Europa bislang weitgehend ignoriert worden ist. Die EU hat erst im Herbst 2014 mit dem Ausbau des Grenzschutzes begonnen und reagierte erst nach dem Seeunglück von Lampedusa im April 2015 mit der Agenda für Migration. Im größeren Kontext kann die Flüchtlingskrise als eine politische Krise der Flüchtlings- und Migrationspolitik, sogar als solche der EU insgesamt betrachtet werden. Denn das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Souveränität ist nicht geklärt und dies führt zur Handlungsunfähigkeit der EU.

Agenda für Migration

Die Kommission schlug im Mai 2014 mit der Agenda für Migration unterschiedliche Handlungsmaßnahmen vor. Dazu zählen die Seenotrettung, die Bekämpfung von Schmugglern und die Reduzierung von Migration über das Mittelmeer. Nach Kleist ist das Hauptanliegen der Kommission, die Fluchtmigration über das Mittelmeer zu verhindern. Die Schließung bestimmter Routen hat dazu geführt, dass Flüchtende andere Wege gefunden haben. Daher muss das Ziel der Migrationsverhinderung als gescheitert angesehen werden.

Zusätzlich beinhaltet die Agenda für Migration Aufnahmeprogramme für die Neuansiedlung (Resettlement) und Umsiedlung (Relocation) von Schutzsuchenden. Im Rahmen der Neuansiedlung sollten 22.500 Flüchtlinge eine neue Heimat bekommen – bisher sind jedoch lediglich 6.500 Flüchtlinge neu angesiedelt worden. Im Rahmen der Umsiedlung sind von 120.000 (plus gefordert weiteren 40.000) Personen aus Griechenland und Italien bisher nur 1.500 Flüchtende in einem anderen EU Land untergekommen. Nur 12 Mitgliedstaaten beteiligen sich als Aufnahmeländer an den Aufnahmeprogrammen. Den von Vision Europe eingebrachte Vorschlag, einen Migrations-Solidaritäts-Fonds einzurichten, sieht Kleist nicht als neues Instrument an, da ein ähnliches Modell bereits existiert. Momentan erhalten Staaten für die Neuansiedlung von Schutzsuchenden 6.000 bis 10.000 Euro aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU. Dazu stellt die EU im Rahmen der Agenda für Migration 50 Millionen Euro bereit. Die fehlende Aufnahme von Schutzsuchenden kann daher nicht durch fehlende finanzielle Anreize erklärt werden, sondern ist vor allem auf den Mangel an politischem Willen und Solidarität zurückzuführen. Dieser fehlende politische Wille der Mitgliedstaaten ist für das Scheitern der europäischen Flüchtlingspolitik verantwortlich.

Daneben enthält die Agenda für Migration auch strukturelle Vorschläge. Dazu zählen die Kooperation mit Transitstaaten, der Grenzschutz durch Frontex und EU-Kooperationen, eine Reform des Asylsystems und der Dublin Verordnung sowie die Erleichterung legaler Migration und Integration in die EU. Die Agenda für Migration geht dabei auf die Vorgaben des Europäischen Rates von 2014 zurück. Demnach verfolgt die europäische Politik einen Ausbau des Gemeinsamen Europäi-

schen Asylsystem (GEAS), die verbesserte Kooperation mit Herkunft- und Transitstaaten, die Bekämpfung des Menschenhandels und die Erleichterung des legalen Zugangs in die EU. Die strukturellen Forderungen wiederholen sich regelmäßig und finden sich auch im EU-Türkei Abkommen und in den Reformvorschlägen der Kommission.

Abkommen zwischen der EU und der Türkei

Das Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016 greift mit der Bekämpfung von Menschenmuggel und als Kooperation mit einem Drittstaat bereits bekannte Instrumente der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik auf.

Im Rahmen des Abkommens werden alle irregulären Migranten, die nach dem 20. März 2016 aus der Türkei in Griechenland ankommen, wieder in die Türkei abgeschoben. Zusätzlich nimmt die EU für jeden in die Türkei abgeschobenen Syrer einen syrischen Flüchtling aus der Türkei auf. Die Türkei muss die irreguläre Migration in die EU verhindern und Menschenmuggel bekämpfen. Im Gegenzug verspricht die EU der Türkei Visaerleichterungen für türkische Bürger und sechs Milliarden Euro für die Unterbringung und Aufnahme von Flüchtlingen; gleichzeitig sollen die Beitrittsverhandlungen und die Verhandlungen zum Ausbau der Zoll-Union mit der Türkei vorangebracht werden.

Der Öffentlichkeit wird das Abkommen zwischen der EU und der Türkei als neuer Ansatz der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik präsentiert. Nach dem Vorschlag von Thomas de Maizière soll es auf nordafrikanische Länder erweitert werden. Kleist hält das Abkommen jedoch für eine Fortsetzung des Readmission-Abkommens, das bereits 2013 von der EU mit der Türkei geschlossen wurde und ebenfalls die Rückführung von Migranten vorsah. Außerdem, so Kleist, stelle das EU-Türkei-Abkommen eine Fortsetzung der EU-Externalisierungspolitik in Bezug auf Staaten in West- und Ostafrika dar (Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), Rabat Prozess 2006, Khartum Prozess 2014⁵), um Migration nach Europa zu verhindern. Darüber hinaus hat die EU Abkommen mit Eritrea und dem Sudan zur Stärkung des Grenzschutzes und des Migrationsmanagements abgeschlossen, um Migranten vom Mittelmeer fernzuhalten.

Neu an dem Abkommen mit der Türkei ist Kleist zufolge jedoch die Rückführung von Flüchtenden in die Türkei. Dafür werde die Türkei als sicheres Drittland definiert. Wenn ein Schutzbedürftiger somit in der Türkei bereits Schutz genieße, müsse dieser nicht mehr in die EU migrieren, um Schutz bekommen zu können. Genau in diesem Punkt sei das EU-Türkei-Abkommen stark umstritten.

Kleist ordnet das Abkommen in das globale Flüchtlingsregime ein, da es zu einer Verfestigung der seit dem Ende des Kalten Krieges bestehenden inoffiziellen Arbeitsteilung zwischen Aufnahmesstaaten und Geberstaaten beiträgt. Etwa 9 von 10 Schutzsuchende wird im globalen Süden Schutz gewährt und der Süden wird vom globalen Norden finanziell unterstützt. Kenianische und afghanische Flüchtlinge sind die größten Gruppen, die in Protected Refugee Situations (PRS) leben: Das sind Situationen, in denen mindestens 25.000 Personen aus dem selben Heimatland mindestens fünf Jahre als Schutzsuchende in einem anderen Land leben. Es gibt Menschen, die in der dritten Generation in Camps leben, ohne in ihre Heimat zurückkehren zu können. Ende 2014 lebten 45 % aller Flüchtenden in PRS; Syrer sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten.⁶ Die europäische Politik versucht, durch das Abkommen mit der Türkei die Verhältnisse des globalen Flüchtlingsregimes

⁵ Politischer Dialog mit Ländern entlang der westlichen Migrationsroute (Rabat-Prozess) und der östlichen Migrationsroute (Khartum-Prozess). Diese Dialoge werden durch konkrete Aktionspläne und entsprechende Finanzmittel untermauert.

⁶ UNHCR: World at War. Global Trends: Forced Displacement in 2014, <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>

aufrecht zu erhalten, d.h. den Grenzschutz zu verstärken, die Flüchtlingsaufnahme dem globalen Süden zu überlassen und diesen finanziell zu unterstützen.

Der Reformvorschlag des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Kleist fuhr fort, dass mit dem EU-Türkei Abkommen und den sinkenden Flüchtlingszahlen politische Lösungen im generellen Umgang mit Flüchtenden innerhalb der EU gefunden werden können. Die Kommission brachte am 6. April einen Vorschlag ein, der darauf abzielt, die irreguläre Migration durch fünf Maßnahmen zu unterbinden:

- Reform des Dublin-Systems durch Einführung eines zusätzlichen Quotensystems zum bestehenden Dublin-System,
- Verhinderung von Sekundärmigration innerhalb der EU durch Sanktionen für Asylbewerber, die sich nicht an das Dublin-System halten,
- Stärkung des Eurodac-Systems durch Anpassung an ein Verteilungssystem und Erfassung von irregulärer Migration,
- Anpassung der nationalen Asylsysteme anhand von EU Vorgaben, um den Umgang mit Asylbewerbern zu harmonisieren (Asylprozesse und Anerkennungskriterien, nicht aber Aufnahmebedingungen),
- Stärkung des Asylunterstützungsbüros (EASO) als ausführende Behörde zur Umsetzung der harmonisierten Asylpolitik.

Kleist argumentierte, dass die Kommission mit dem Vorhaben zwei Ziele verfolgt: Einerseits will die Kommission das Dublin-System inklusive Eurodac reformieren und sekundäre Migration verhindern. Dafür muss die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Ebene geklärt und ein Verteilungssystem durchgesetzt werden. Die Kommission will dabei an der nationalstaatlichen Verantwortung für den Flüchtlingsschutz festhalten. Andererseits geht es um die Europäisierung des GEAS. Aus der Asylverfahrensrichtlinie und der Anerkennungsrichtlinie sollen zukünftig Verordnungen werden. Durch die Europäisierung entzieht die Kommission den Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Umsetzung und stärkt die europäischen Normen und die Institutionen des Integrationsprozesses. Insgesamt trägt dies zu einer europäischen Verantwortung in der Flüchtlingspolitik bei.

Die Einordnung des Reformvorschlags der Kommission betrachtet Kleist als Fortsetzung der beiden Säulen der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik. Dublin, zunächst ein zwischenstaatlicher Vertrag, seit 2003 aber eine EU-Verordnung bestehe, zieht die Mitgliedstaaten in die Verantwortung. Die GEAS leitet sich aus den Amsterdamer EU-Verträgen und den Ratsbeschlüssen von Tampere (1999) ab und setzt auf europäische Normen. Das zentrale Problem der europäischen Flüchtlingspolitik sieht Kleist im Gegensatz zwischen mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Interessen. In der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik sei das Verhältnis von nationaler Souveränität und Verantwortung der Gemeinschaft nicht vollständig geklärt.

3.2. Kommentar: Marei Pelzer

Rechtspolitische Referentin, PRO ASYL

Marei Pelzer kommentierte die Europäisierung der Asylpolitik aus menschenrechtlicher Perspektive. PRO ASYL schätzt die aktuelle Entwicklung in der Flüchtlings- und Migrationspolitik dramatisch

ein. Pelzer konzentrierte sich auf das EU-Türkei-Abkommen als vermeintlicher Lösung der sogenannten Flüchtlingskrise und auf das Dublin-System.

Das EU-Türkei-Abkommen

Die Kommission und Angela Merkel haben das EU-Türkei Abkommen vorangetrieben und dabei nach Ansicht von Pelzer Völkerrecht gebrochen und asylrechtliche Normen missachtet. Das Abkommen kennzeichnet Pelzer zufolge einen Paradigmenwechsel in der EU. Die Kommission habe bisher als Hüterin der Verträge und Bewahrerin der menschenrechtlichen Standards innerhalb der EU gegolten und das Flüchtlingsrecht lange Zeit verteidigt. Oft habe sich die Kommission zusammen mit dem Parlament gegen den Europäischen Rat und den Ministerrat und deren Abschottungspolitik positioniert. Im EU-Türkei Deal nehme die Kommission eine neue Rolle ein. Sie habe Griechenland unter Druck gesetzt, das Abkommen anzuwenden und dadurch menschenrechtliche Standards für Schutzsuchende abzuwerten. Griechenland setzt zusammen mit der EASO das Abkommen um.

Im Kern sieht das Abkommen mit der Türkei für die in Griechenland ankommenden Schutzsuchenden ein Schnellverfahren vor, um sie dann wieder in die Türkei abschieben zu können. Das rechtliche Konstrukt für die Umsetzung des Abkommens ist die Einordnung der Türkei als sicherer Drittstaat. Dieses Vorhaben lässt sich völkerrechtlich oder nach den europäischen Asylrichtlinien bewerten. Die europäische Asylverfahrensrichtlinie definiert in Artikel 38, wann ein Staat als sicherer Drittstaat eingestuft werden kann. In einem sicheren Drittstaat müssen die Schutzsuchenden dieselbe Sicherheit genießen können, wie in der EU selbst. Nach Artikel 38 muss der entsprechende Drittstaat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkennen. Die Türkei hat zwar die GFK ratifiziert, nicht aber das Zusatzprotokoll von 1967. Erst mit letzterer wird die GFK uneingeschränkt gegenüber allen Flüchtlingen, auch nichteuropäischen, angewendet. Die Türkei hat die GFK mit einem geografischen Vorbehalt ratifiziert und unterliegt keinen völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Flüchtenden von anderen Kontinenten. Auch in der nationalen Gesetzgebung beachtet die Türkei den Flüchtlingsschutz nicht. In ihrer aktuellen Gesetzgebung regelt die Türkei nur den temporären und subsidiären Schutz von Flüchtenden. Auch syrische Schutzsuchende genießen in der Türkei lediglich einen temporären Schutz. Die türkische Regierung beabsichtigt momentan keine dauerhafte Integration von Schutzsuchenden im Sinne der GFK. Daher kann die Türkei nicht als sicherer Drittstaat behandelt werden.

Die EU legte bisher viel Wert darauf, die Menschenrechte für Schutzsuchende zu wahren. Dennoch haben einzelne Mitgliedstaaten mehrfach versucht, das Völkerrecht zu missachten. Mit Hilfe eines bilateralen Abkommens zwischen Italien und Libyen aus dem Jahr 2009 sollten Flüchtende auf hoher See abgefangen und nach Libyen zurückgeführt werden. Anschließend Klagen von betroffenen Flüchtlingen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strasbourg führten 2012 zur Hirsi-Entscheidung. Demnach gilt das Menschenrecht auch auf hoher See und ist Libyen kein sicherer Drittstaat. Das Urteil wird als Meilenstein der europäischen Rechtsprechung bewertet, da es das Verbot der Kollektivausweisung bekräftigt. Daneben geben auch die europäische Grundrechtecharta und europäischen Richtlinien hohe Standards gegen illegale Rückweisung von Schutzsuchenden vor.

Abschließend beleuchtete Pelzer die momentane Situation in Griechenland. Dort habe eine Berufungskommission die Rückführung von Flüchtenden in die Türkei als rechtswidrig eingestuft. Dennoch gebe es Rückführungen von Menschen in die Türkei. Sie habe von Kooperationspartnern von PRO ASYL erfahren, dass Schutzsuchende nach der Rückführung in die Türkei in Gefängnissen untergebracht worden seien und ihnen der Zugang zu Rechtsbeistand verwehrt worden sei. Pelzer erwähnte den Fall einer jesidischen Familie aus dem Irak, die sich bereits in Griechenland befunden habe und deren minderjährige Tochter sich in Deutschland aufhalte. Nach der Dublin-

Verordnung habe die Familie eigentlich Anspruch auf Zusammenführung gehabt. Dennoch sei die Familie in die Türkei abgeschoben und dort in ein Gefängnis gebracht worden. In der Haft habe man die Familie unter Druck gesetzt. Die einzige Möglichkeit zur Entlassung aus dem Gefängnis sei gewesen, eine Erklärung zur „freiwilligen“ Rückkehr in den Irak zu unterschreiben. Dabei sei die Familie nur knapp einem Massaker des Islamischen Staates entkommen gewesen. Die aktuellen Ereignisse in Griechenland interpretiert Pelzer als Ausdruck der offiziellen europäischen Politik – einer Politik der Abschottung nach außen.

Das europäische Dublin-System

Pelzer sieht die beabsichtigte Reform des Dublin-Systems als Versuch Angela Merkels, einen Beitrag zur Lösung der europäischen Flüchtlingskrise zu präsentieren, indem das Dublin-System durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt werden sollte. Gescheitert sei das Vorhaben am Widerstand der osteuropäischen Mitgliedstaaten. Durch den Zusammenhalt der osteuropäischen Länder könne es in Zukunft schwerer werden, politische Mehrheiten zu gewinnen.

Nach Pelzer hängt Dublin stark mit Schengen zusammen. Die Ursprünge von Dublin sind im Schengenregime mit denselben Zuständigkeitsregelungen zu finden. Ein Mitgliedsstaat, der die illegale Einreise eines Schutzsuchenden nicht verhindert, ist für das Asylverfahren zuständig. Nach Pelzer ist die Idee dahinter nicht prinzipiell zu kritisieren. Generelles Ziel von Schengen ist die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb der EU und die Einführung einer gemeinsamen EU-Außengrenze. Daher muss geregelt werden, wer für Flüchtlinge zuständig ist. Dublin sieht keine Lastenteilung vor, sondern klärt die Zuständigkeiten. Demnach sind die Staaten an den EU-Außengrenzen für die Schutzsuchenden zuständig. Durch diese Konstruktion ist ein unfaires System zu Lasten der Länder mit EU-Außengrenzen entstanden. Nationale Eigeninteressen verhindern eine Reform und führen zur Handlungsunfähigkeit der europaweiten Ebene.

Ergänzend kritisiere PRO ASYL, einen Verteilungsschlüssel vorzuschreiben, da viele Mitgliedstaaten die Kapazitäten für eine humanitäre Flüchtlingsaufnahme nicht hätten. Viele Mitgliedstaaten seien in jüngster Vergangenheit selbst Herkunfts- beziehungsweise Transitländer von Flüchtenden gewesen. PRO ASYL beobachte die menschenrechtliche Situation für Schutzsuchende in diesen Ländern.

3.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Eva G. Heidbreder,

Forschungs-Initiative NRW in Europa

Bruch der Instrumente in der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder ging auf die Entwicklung der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik ein. Nach ihrer Einschätzung hat die europäische Kommission regelmäßig Vorschläge eingebracht, auf die die Mitgliedstaaten keine Reaktion gezeigt hätten. Je größer das Problem in diesem Bereich geworden sei, desto weniger sei passiert. Der Vorschlag der Kommission vom April 2016 stelle die Grenzsicherung an erste Stelle. In der gezielten Vorgabe der Kommission sieht Heidbreder einen Bruch in den bisherigen Instrumenten.

Kleist entgegnete, dass die Kommission auf die Interessen der Mitgliedstaaten eingehe. Langfristig ziele die Kommission auf eine Europäisierung des Asylsystems. Den Gesetzesvorschlag rechtfertige sie vor den Mitgliedstaaten damit, dass die Pull-Faktoren und Anschlussmigration damit eingedämmt werden könnten.

Das EU-Türkei Abkommen

Heidbreder erwähnte die Einschätzung, dass sich die europäische Gemeinschaft durch das EU-Türkei Abkommen Zeit verschaffe. Sie fragte Pelzer, ob sie Verständnis für solche pragmatische Lösungen habe.

Pelzer entgegnete, dass es sich bei dem Abkommen um eine endgültige Entscheidung handle, die keine pragmatische Weiterentwicklung mehr ermögliche. Die Schließung der Balkanroute habe zur Reduzierung der Zahl der Flüchtenden geführt, die auch im Interesse Deutschlands liege. Als Nebeneffekt habe die Schließung der Balkanroute zu einer äußerst unsolidarischen Politik gegenüber Griechenland geführt, das mit den Problemen der Flüchtlingsaufnahme alleine gelassen werde.

Von Lüpke, Lehrer für Sozialwissenschaften und Mathematik, erwähnte die Frage eines Schülers, der nicht verstehe, weshalb 28 wirtschaftlich starke Länder, die sich zu einer Union zusammengeschlossen hätten, vor der Herausforderung der Aufnahme von Flüchtenden kapitulierten und die Verantwortung an ein Land weitergäben, dem die EU mit guten Gründen eine Mitgliedschaft verwehre.

Jörg Waldmann, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, schloss aus den Vorträgen, dass das EU-Türkei Abkommen der Idee entspricht, das Fluchtproblem im globalen Süden zu belassen. Die Übertragung der Verantwortung auf die Türkei lasse sich aus ihrer Einordnung als sicherer Drittstaat folgern. Die Türkei werde daher zum globalen Süden. Waldmann fragte außerdem nach den rechtlichen Konsequenzen einer fehlenden Ratifizierung des Zusatzprotokolls von 1967 in Bezug auf die Einordnung als sicherer Drittstaat. Insbesondere interessiere ihn, ob sich der Europäische Gerichtshof mit Artikel 38 auseinandergesetzt habe.

Pelzer zufolge habe der Europäische Gerichtshof bisher keinen Anlass gehabt, über den Artikel 38 zu urteilen. Der Europäische Gerichtshof benötige eine Vorlage aus einem Mitgliedsstaat der EU, um ein Verfahren eröffnen zu können. Die Entscheidung eines griechischen Berufungsgerichts zugunsten der Flüchtenden im Zuge mit dem Abkommen mit der Türkei habe das Einbringen einer Vorlage hinausgezögert.

Verteilungsmechanismen innerhalb der Mitgliedstaaten

Phillip Cloud, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, stellte in Frage, ob ein fester Verteilungsschlüssel im Interesse der Flüchtenden sei, wenn in einigen Mitgliedstaaten vermehrt Anti-Flüchtlingsstimmungen zu beobachten seien. Cloud schlug vor, finanzielle Sanktionen gegen jene Länder zu verhängen, die sich weigerten, Schutzsuchende aufzunehmen. Gleichzeitig müsse Schutzsuchenden die freie Wahl der Niederlassung ermöglicht werden.

Anne Gödde, Forschungsinitiative NRW in Europa, wollte näher wissen, warum die Referierenden aus der Wissenschaft vorgeschlagenen Verteilungssystemen eher skeptisch gegenüberstünden und wie eine politische Maßnahme aussehen müsse, die den Flüchtenden und den Mitgliedstaaten entgegenkomme.

Kleist betonte, für die Schutzsuchenden sei die freie Niederlassung die beste Alternative. Die Menschen wüssten selbst am besten, wo sie sich integrieren könnten. Das aktuelle Verteilungssystem lege nicht nur der Asylprozess fest, sondern auch das Aufnahmeland. Ein generelles Problem sei, dass die Mitgliedstaaten einerseits die Ablehnung eines Asylantrags innerhalb der EU anerkennen würden, andererseits die Anerkennung des Asylstatus durch einen Staat aber nicht die Bewegungsfreiheit innerhalb der gesamten EU ermögliche. Des Weiteren funktioniere die Abschiebung nicht. Die tatsächlichen Rückführungen machten ein Drittel der geforderten Rückführungen aus. Feste Quote lösten die Probleme nicht, seien unpraktisch und mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. PRO ASYL habe mit anderen NGOs ein Konzept zur freien Wahl

des Wohnorts ausgearbeitet. Dabei seien die Interessen und Bedürfnisse der Schutzsuchenden Maßstab für die Entscheidung, welcher Mitgliedsstaat zuständig sei. Außerdem sehe der Vorschlag das Recht auf Freizügigkeit vor, um der Problematik der unerwünschten sekundären Migration entgegenzuwirken. Die finanziellen Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die die Flüchtlingsaufnahme verweigerten, seien im Konzept mit aufgenommen. Im neuen Reformvorschlag der Kommission vom 6. April finde man einen solchen Vorschlag ebenfalls.

Pelzer steht dem Vorschlag von Finanzsanktionen jedoch skeptisch gegenüber, da häufig jene Staaten die Aufnahme verweigerten, die von der Finanzkrise stark betroffen seien. Ein solidarischer Ausgleich sei aber sinnvoll. Mit Dublin verfolge die Kommission das Ziel der Zuständigkeitsbestimmung und wolle Sekundärmigration innerhalb der EU verhindern. Dabei gehe es um die „refugees in orbit“, um Schutzsuchende, für die sich kein Mitgliedsstaat zuständig fühle. Dublin kläre die Zuständigkeit und lege fest, welcher Staat für den Schutz der Menschen verantwortlich sei.

Problem der Zuständigkeit innerhalb der EU

Eberhard Waiz sah das Problem der Zuständigkeitsregelung zwischen nationalen und europäischen Kompetenzen nicht als grundsätzliches Problem der EU an, da die Zusammenarbeit in anderen Bereichen funktioniere. Daher erbat er eine Präzisierung, ob es sich um ein spezielles Problem im Politikfeld der Flüchtlings- und Migrationspolitik oder um ein generelles Problem der europäischen Verfasstheit handle.

Kleist vermisste eine europäische Öffentlichkeit für die Diskussion über die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Auch eine etwaige europäische Asylvergabe sei unklar und werfe grundsätzliche Probleme auf. Es bestehe zwar die Möglichkeit, die Verfahren in Bezug auf die Vergabe von europäischem Asyl europäisch zu regeln, allerdings sei fraglich wie europäisches Asyl ohne eine europäische Staatsbürgerschaft vergeben werden solle.

Volker Gutekunst, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, sah Spannungen zwischen dem Flüchtlingsrecht und der Schutz- und Aufnahmepraxis für Schutzsuchende. Dies sei besonders auffällig bei der GFK, beim subsidiären Schutz und der Aufnahme von Kontingenten. In Situationen starker Fluchtbewegungen funktioniere beispielsweise die Einzelfallüberprüfung nicht mehr. Daher sei eine Reform des Flüchtlingsrechts notwendig. Er wollte wissen, wie eine solche Reform aussehen könnte, wenn zugleich die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgehensweisen praktizierten.

Einer Reform des Flüchtlingsrechts auf europäischer Ebene stand **Pelzer** eher skeptisch gegenüber. Die Dublinregelungen seien in den letzten Jahren häufig reformiert worden, und dennoch gebe es weiteren Reformbedarf. Es sei sinnvoller, sich zunächst auf die Rechtsumsetzung und die Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu konzentrieren. Deutschland zeichne sich durch Aktivismus aus, da es in diesem Zusammenhang viele Gesetze verabschiedet habe. Vordinglicher sei es, die politischen Ressourcen zur Schaffung von Wohnraum und zur Beschleunigung der Asylverfahren zu nutzen.

Verschiebung der EU-Außengrenzen auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten

Die EU-Außengrenze werde auf nordafrikanische und asiatische Staaten ausgedehnt, konstatierte **Wüstemeyer**. Dabei würden Zuständigkeiten der EU-Mitgliedstaaten auf Nicht-EU-Staaten verlagert.

Waiz erwähnte den Rabat- (2006) und Khartum-Prozess (2014). Bei der Zusammenarbeit mit afrikanischen Regierungen spiele Korruption in unterschiedlichem Ausmaß eine Rolle. Wie könne

sichergestellt werden, dass das Geld der EU überhaupt für die geplanten Projekte verwendet werde. Es stelle sich die Frage, inwieweit die Politik ernsthaft auf Wirksamkeit ausgelegt sei.

Kleist betonte, dass afrikanische Staaten südlich der Sahara in Folge von Abkommen mit der EU ihre Grenzen zu Nachbarstaaten schlossen, um Fluchtbewegungen zu unterbinden. Solche Grenzsicherungen hätten negative wirtschaftliche und menschliche Auswirkungen in der Region. Er betonte, dass im Rahmen des Khartum-Prozesses Zahlungen offiziell nicht an Regierungen gehen sollten. Vielmehr stehe man in Kontakt mit NGOs, doch gebe es auch vereinzelt Verhandlungen mit den Regierungen. Die öffentlichen Aussagen der EU dazu widersprüchen sich und es sei unklar, was wirklich passiere.

Rolle der UN in der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik

Wüstemeyer wies darauf hin, dass die Schutzsuchenden aus mehreren Kontinenten nach Europa kommen. Daher stelle sich die Frage, wieso die UN keine größere Rolle in den Verhandlungen einnehme.

Gutekunst erwähnte, dass UNHCR die Türkei und Ländern im Nahen Osten für die Flüchtlingsversorgung lobe, obwohl die Türkei beispielsweise die GFK mit dem Zusatzprotokoll nicht anerkenne. Er erbat eine Einschätzung dazu.

Pelzer verwies auf die problematische Situation, in der sich die UN momentan befinde. Die UN bestehe aus unterschiedlichen Gremien und Programmen, die, wie die Aktivitäten des World Food Programme zur Lebensmittelversorgung in Flüchtlingslagern, finanziell unterausgestattet seien. Die UN appelliere regelmäßig an die Staaten, mehr finanziellen Mittel für die Flüchtlingshilfe bereitzustellen, und sei vom Willen der Staaten abhängig. Diese Situation zwinge UNHCR zur diplomatischen Verhaltensweise: Die Türkei nehme mehr als zwei Millionen Flüchtlinge auf. Daher halte sich UNHCR mit der Kritik an der Türkei als sicherem Drittstaat zurück. Was jedoch die Auslegung des Völkerrechts angehe, sei UNHCR ein verlässlicher Vertreter der Flüchtlingsinteressen.

4. Streit um die Flüchtlingspolitik im Europäischen Rat:

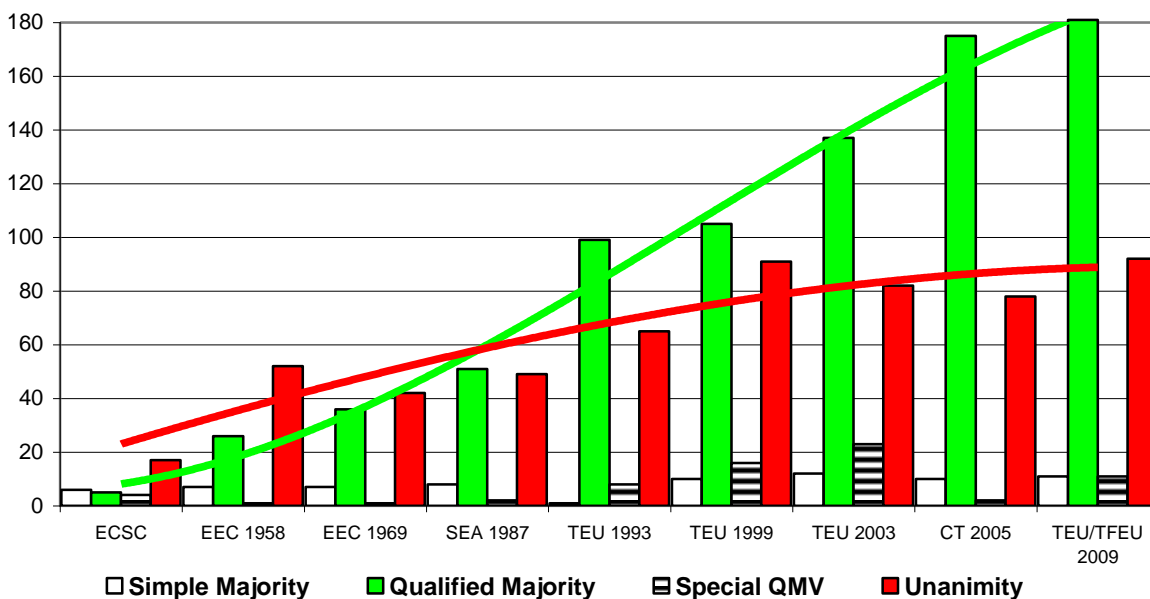
Von der Regelaversion zum Regelbruch?

4.1. Vortrag: Prof. Dr. Andreas Maurer

Universität Innsbruck

Maurer betrachtete zunächst allgemein die Beschlussfassung im Rat. Wenn man sich das Abstimmungsverhalten im Ministerrat im Zeitverlauf ansieht, sind Mehrheitsentscheidungen keineswegs ein Novum. Sie stellen vielmehr das Ergebnis eines über 60 Jahre andauernden Kampfes dar. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, haben sich die Möglichkeiten und Anreizstrukturen, mit Mehrheit im Rat abzustimmen, über die einzelnen Vertragsrevisionen hinweg deutlich verändert:

Entwicklung der primärrechtlich fixierten Beschlussfassungsmodi im Rat der EU 1952 - 2009



Bei den abgebildeten Werten handelt es sich nicht um die realen Abstimmungszahlen, sondern um Anreizstrukturen. Dargestellt ist, wie häufig der jeweilige Vertrag in seinen Artikeln den Ministerrat dazu ermächtigt, eine Entscheidung mit einer qualifizierten Mehrheit zu treffen. Die roten Balken bilden die Fälle ab, in denen der Rat weiterhin einstimmig zu einer Entscheidung kommen muss. Auch wenn sich aufgrund dieser Zahlen keine Aussagen über das tatsächliche Abstimmungsverhalten treffen lassen, verdeutlicht die Übersicht, dass die Möglichkeiten für Mehrheitsentscheidungen über die Zeit erheblich angestiegen sind. Damit wird einer Forderung Rechnung getragen, die besonders durch die Gründerstaaten der EU immer vehementer vertreten wird: Die immer größer werdende Union soll durch Mehrheitsentscheidungen handlungsfähig gehalten werden.

Gegenwärtig werden die Abstimmungen im Rat grundlegend durch Art. 16 EUV geregelt. Soweit in den Verträgen nicht anderes festgelegt, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Als qualifiziert gilt seit dem 1. November 2014 eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen Mitgliedstaaten vertretene Bevölkerung zusammen mindestens 65% der Unionsbevölkerung ausmacht. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht. Die übrigen Modalitäten für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit finden sich in Artikel 238 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Nutzung der qualifizierten Mehrheit im Rat 1985–2000

	1985	1986	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rechtsakte des Rates ^a	615	731	561	458	429	456	438	332	262
Abstimmungen	ca. 70 ^b	ca. 100 ^c	64 ^d	54 ^e	44 ^f	k.A.	k.A.	31 ^g	24
Neinstimmen	k.A.	k.A.	58	43	56	57	61	30	15
Anteil der Abstimmungen in %	ca.11,4	ca.13,7	11,4	11,8	10,5	–	–	9,8	9,2

Die Angaben über Abstimmungen in den Jahren 1997 bis 2000 sind der Antwort des Rates auf die schriftliche Anfrage Nr. E-0917/00 von Christopher Huhne vom 24. März 2000 entnommen, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 26 E, 26.1.2001, S. 131.

Quellen:

a Jahresberichte der Europäischen Kommission.

b Answer to Written Question Nr. 1121/86 by James Elles to the Council of the EC, 1. Dezember 1986 (OJEC, Nr. C 306/42).

c Answer to Written Question Nr. 2126/86 by Nicole Fontaine to the Council of the EC, 30. März 1987 (OJEC, Nr. C 82/43).

d Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. E-1263/96 von James Moorhouse an den Rat, 15. Oktober 1996 (Amtsblatt der EG, Nr. C 305/71-75), sowie: Answer to Written Question Nr. E-858/95 by Ulla Sandbaek to the Council, 17. August 1995, (OJEC, Nr. C 213/22).

e *Commission Européenne. Séc.Gén.*, Analyse des décisions adoptées à la majorité qualifiée en 1996, Brüssel, 14. Juli 1997.

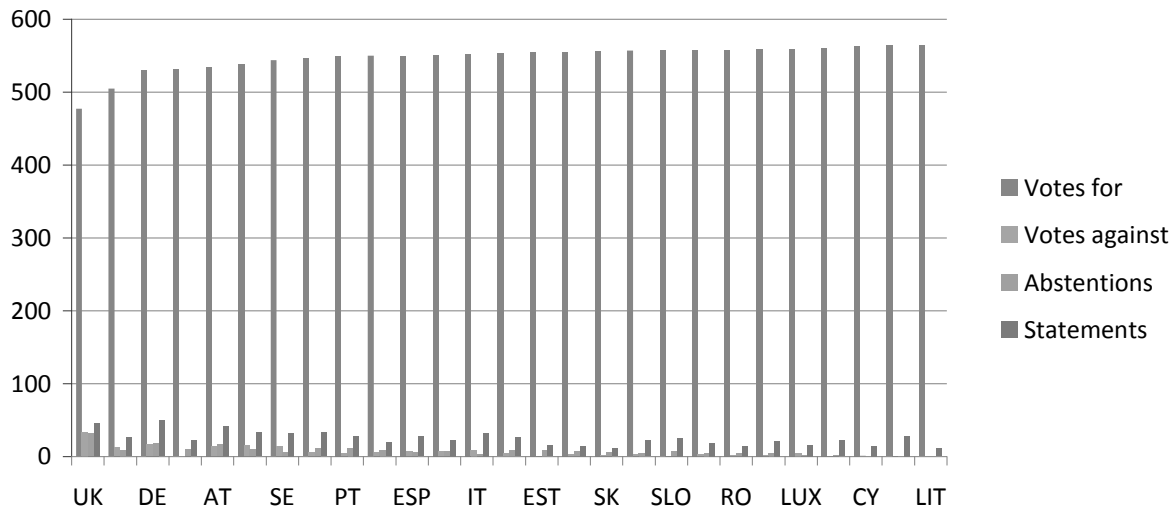
f Ebd.

g Eigene Berechnung auf der Basis von Monthly Summaries of Council Acts, Januar–December 1999, <http://ue.eu.int/en/acts>.

Der Rat ist seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 angehalten, die Abstimmungsergebnisse in seinen Protokollen zu veröffentlichen. Seit diesem Zeitpunkt lässt sich die Frage eindeutig klären, wie häufig der Rat mit welcher Mehrheitsregel real abgestimmt hat. Für die Zeit vor 1999 stützt sich die Wissenschaft hingegen auf Schätzwerte oder auf Anfrage durch Europaabgeordnete an den Ministerrat. Bei den in der Tabelle zusammengefassten Daten fällt besonders die letzte Zeile auf. Nur in etwa 10 bis 11 % aller Fälle, in denen der Ministerrat real abstimmen durfte, wurde tatsächlich per Handzeichen abgestimmt. In der Konsequenz bedeutet das, dass der Rat bis heute eine Konsensmaschine geblieben ist. Dennoch erfüllen die Mehrheitsentscheidungen eine wichtige Aufgabe. Denn erst die stets existierende und von Zeit zu Zeit auch praktizierte Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung führt den Rat überhaupt erst zum Konsens durch Verhandlungen und Kompromisse. Während bei Einstimmigkeitserfordernis ein Staat sehr leicht und ohne weitere Erklärungen eine Abstimmung blockieren kann, zwingt die Mehrheitsentscheidung die Minister dazu, sich zu erklären.

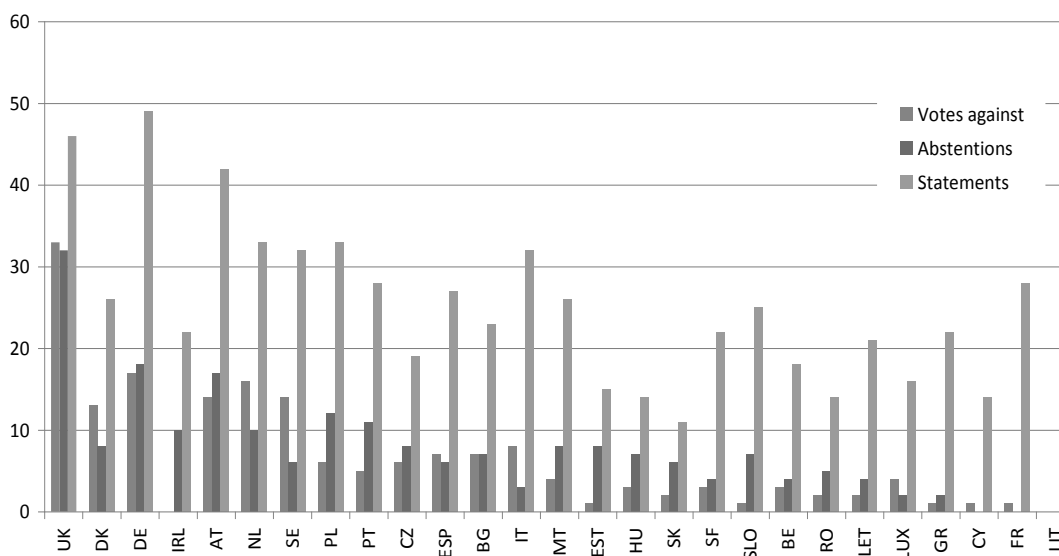
Der Überblick über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten für die Jahre 2009 bis 2014 verdeutlicht erneut, wie gering der reale Anteil der Mehrheitsentscheidungen an allen Abstimmungen im Ministerrat geblieben ist.

Abstimmungen im Rat der EU (2009-2014)



Ein exakteres Bild über den Ministerrat lässt sich zeichnen, wenn man bei der Abbildung auf den großen Anteil angenommener Anträge verzichtet, wie in der folgenden Graphik dargestellt.

Abstimmungen im Rat der EU (2009-2014)



Den Spitzenplatz, wenn es um abgegebene Neinstimmen gehe, belegt Großbritannien. Ebenfalls zur Gruppe derer, die relativ häufig mit Nein votierten, lassen sich Deutschland, Dänemark, Irland, Österreich, die Niederlande und Schweden zählen. Allerdings kann nur von einem „relativ“ hohen Neinstimmenanteil gesprochen werden, denn selbst innerhalb dieser Gruppe geht es lediglich um zehn bis dreißig Neinstimmen bei insgesamt über 500 Abstimmungen. Neben der Gegenstimme bleibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich zu enthalten oder ein Statement abzugeben. Letztere erscheinen zwar im Protokoll, haben jedoch keine Rechtswirkung.

Dass die Realität im Ministerrat jedoch ganz neue Varianten hervorbringt, wie mit Mehrheitsentscheidungen umgegangen wird, verdeutlichte Maurer anhand eines aktuellen Beispiels aus der Flüchtlingspolitik.

Der Fall: Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary - first reading, Adoption of the legislative act - 2015/0209/NLE - 2015/1601

09/09/2015	Legislative proposal published	COM(2015)0451	Summary
16/09/2015	Committee referral announced in Parliament, 1st reading/single reading		
17/09/2015	Results of vote in Parliament 372 Y – 124 N -- 54 A		
17/09/2015	Decision by committee, without report		
17/09/2015	Decision by Parliament, 1st reading/single reading	T8-0324/2015	Summary
22/09/2015	Act adopted by Council after consultation of Parliament		Summary
22/09/2015	End of procedure in Parliament		
24/09/2015	Final act published in Official Journal		

Es handle sich um einen Vorschlag der Europäischen Kommission, um die akut überlasteten Länder Italien, Griechenland und Ungarn durch eine Umverteilung von Flüchtlingen auf andere EU-Länder schnell zu entlasten. Wie der oben aufgeführte Verlauf im Ministerrat und im Europäischen Parlament zeige, hat sich kein Mitgliedsland bei den entsprechenden Anhörungen gegen den Vorschlag gestellt oder seine Bedenken bekundet. Auch hat kein Mitgliedstaat eine Kennzeichnung vorgenommen, die zu einer abermaligen Beschäftigung des Ministerrates mit dem Vorschlag geführt hätte. Somit wurde am 22. September über die Vorlage abgestimmt, welche dann am 24. September in Kraft trat. Bisher wurden von den versprochenen 200.000 Flüchtlingen allerdings erst 2000 Flüchtlinge tatsächlich vorübergehend umgesiedelt. Am 22. September 2015 stimmte der Ministerrat schlussendlich über die Vorlage ab. Für eine qualifizierte Mehrheit hätten dabei 15 Länder mit insgesamt 260 Stimmen ausgereicht. Bei der Abstimmung waren es dann 23 Länder mit 300 Stimmen, die für den Vorschlag stimmten, vier Länder mit insgesamt 45 Stimmen entschieden sich gegen die Vorlage und Finnland mit seinen sieben Stimmen enthielt sich.

Durch das zur Abstimmung stehende System wurden Italien, Griechenland und Ungarn begünstigt, da sie nicht in das neue Verteilungssystem einbezogen wurden. Ebenfalls nicht Teil des Systems sind Großbritannien und Dänemark, die aufgrund eines Optouts nicht partizipierten. Die Rechtsgrundlage für die Maßnahme ergibt sich aus Art. 78 Abs. 3 AEUV, der besage, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments Maßnahmen zu Gunsten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten erlassen kann. Diese Staaten müssen sich, wie es hier der Fall war, aufgrund eines plötzlich stark angestiegenen Zustroms von Flüchtlingen in einer Notlage befinden, die sich als Ausnahmesituation charakterisieren lässt. Außerdem werden nur dann vorläufige Maßnahmen ergriffen, wenn die durch einen plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen verursachten Probleme im Asylsystem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten besonders dringlich und schwerwiegend ausfallen. Sein Urteil darüber fällte der Ministerrat aufgrund des genannten Artikels mit einer Mehrheitsentscheidung. Bei der Abstimmung stimmten die Tschechische Republik, Ungarn, Rumänien und Slowakei gegen das System.

Abstimmungsergebnis im Rat

Member State	Political composition of Government	Vote	Voting weight	Statement	Delegates attending
Austria	OVP (EPP), SPÖ (S&D)		10		1
Belgium	CVP (EPP), MR (ALDE/ADLE), N-VA (ECR), VLD (ALDE/ADLE)		12		1
Bulgaria	none		10		1
Cyprus	DISY (EPP), EK		4		1
Czech Republic	ANO (ALDE/ADLE), ČSSD (S&D), KDU-ČSL (EPP)		12		1
Germany	CDU (EPP), CSU (EPP), SPD (S&D)		29		1
Denmark	RV (ALDE/ADLE), Sd (S&D)		7		1
Estonia	Ere (ALDE/ADLE), SDE, M (S&D)		4		1
Spain	AP-P (EPP)		27		1
Finland	KD (EPP), KDK (EPP), RKP-SFP (ALDE/ADLE), SSDP (S&D)		7		1
France	PRG (S&D), PS (S&D)		29		1
United Kingdom	Con (ECR), LD (ALDE/ADLE)		29		1
Greece	ND (EPP), PASOK (S&D)		12		1
Croatia	HNS (ALDE/ADLE), IDS (ALDE/ADLE), SPH (S&D)		7		1
Hungary	FI-MPSz (EPP), KDNP (EPP)		12		1
Ireland	FG (EPP), Lab (S&D)		7		1
Italy	NCD (EPP), PD (S&D), R, SC, UC		29		1
Lithuania	DP (ALDE/ADLE), LRA (ECR), LSOP (S&D), TT-LDP		7		1
Luxembourg	DP (ALDE/ADLE), Greng		4		1

Latvia	RP (ALDE/ADLE), TB/LNNK (ECR), V (EPP), ZZS (EFDD)		4		1
Malta	MLP (S&D)		3		1
Netherlands	PvdA (S&D), VVD (ALDE/ADLE)		13		1
Poland	PO (EPP), PSL (EPP)		27		1
Portugal	CDS-PP (EPP), PSD (EPP)		12		1
Romania	PC (S&D), PSD (S&D), UDMR (EPP), UNPR (EPP)		14		1
Sweden	MP (Greens/EFA), SAP (S&D)		10		1
Slovenia	DeSUS (ALDE/ADLE), SMC, ZL-SD (S&D)		4		1

Neben dem reinen Abstimmungsverhalten sind auch die Statements der einzelnen Länder interessant, die sich gegen das System ausgesprochen haben. Als erste gab die Tschechische Republik ein solches Statement ab. Die Tschechen sollten 387 Flüchtlinge aus Italien, weitere 1251 aus Griechenland und 1340 aus Ungarn aufnehmen. Das zur Abstimmung stehende System berücksichtigt nicht den persönlichen Willen der Flüchtenden. Die Tschechische Republik äußerte weiteren Bedenken über die aus dem System resultierenden Pull-Faktoren und erklärte sich mit der Entscheidungsfindung nicht einverstanden. Sie sei vielmehr der Ansicht, dass eine solche Entscheidung von Anfang an nur einstimmig getroffen werden dürfe. Maurer verwies besonders auf den letzten Satz des tschechischen Statements, in dem auf die Unvereinbarkeit mit den Ansichten der „Nationen“ der EU verwiesen werde. Spätestens seit dem Vertrag von Lissabon habe sich die Union jedoch in ihren Verträgen weit von dem Begriff der Nation entfernt. Ebenso wie der Begriff der Völker taucht der Begriff nicht mehr auf und wurde durch Begriffe wie Bürger und Staat ersetzt. Somit sagt in diesem Fall auch die Wortwahl viel über die dahinterliegenden Ansichten aus.

Ungarn hingegen begründete seine Entscheidung nicht näher, sondern verwies auf die Schuld anderer - nicht näher benannter - Mitgliedstaaten an der Situation: „Due to the non-compliance with the responsibilities by certain EU member states, further efforts are required from Hungary to give effect to its determination to meet its legal obligation by ensuring effective control of its external borders.“ Dieses Argument erklärt zwar nicht das ungarische Abstimmungsverhalten in diesem Fall, sondern vielmehr die ungarische Haltung gegenüber der Krise, dennoch wurde es als Stellungnahme zu der Abstimmung eingereicht.

Auch Rumänien hätte nach dem Verteilungssystem Flüchtlinge aufnehmen sollen – 604 aus Italien, 1951 aus Griechenland und 2091 aus Ungarn. In seinem Statement erklärte Rumänien, dass die Entscheidung des Ministerrats der Entscheidung des Europäischen Rats aus dem vergangenen Juni widerspreche. Dort werde bereits festgelegt, dass man im Geiste der Solidarität freiwillig über die Aufnahme von Flüchtlingen entscheide. Das vorgeschlagene System hingegen werde den Mitgliedstaaten zwangsweise auferlegt, weshalb es unvereinbar mit dem vorhergehenden Grundsatz sei. Maurers Sicht hielt dies aufgrund der fehlenden Verbindung zwischen Ministerrat und Europäischem Rat für ein eher fragwürdiges Statement.

Auch die Slowakische Republik stimmte gegen das System und bemängelte in ihrer Stellungnahme ebenfalls die fehlende Freiwilligkeit. Schließlich handle es sich bei dieser Entscheidung des Rates um eine verwaltungstechnische Verteilungsangelegenheit, die das Prinzip der Freiwilligkeit zwischen den Mitgliedstaaten nicht beachte, wie es bereits in den Leitlinien des Europäischen Rates heiße.

Maurer untersuchte auch, wie die Staaten seit diesen Statements mit der Entscheidung des Rats umgegangen sind. Zwei Staaten wählten den normalen Weg, der vorgesehen ist, wenn ein Staat mit einer Entscheidung unzufrieden sei - es besteht für diesen Fall die Möglichkeit, für sich eine Ausnahme einzufordern. Sowohl Schweden als auch Österreich entschieden sich für diese Variante. Einen ganz anderen Weg wählten Ungarn und die Slowakische Republik, indem sie vor den Europäischen Gerichtshof zogen.

Die normale Lösung einer solchen Situation – veranschaulicht am österreichischen Beispiel – beinhaltet, dass man an die Kommission herantritt und um Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zu der entsprechenden Ratsentscheidung erbittet. Dieser beinhaltet dann die Ausnahmeregelung, einen Teil der zugeteilten Flüchtlinge nicht übernehmen zu müssen. Ein solcher Beschluss benötigte im vorliegenden Fall nur einen einzigen Artikel, der die Aufhebung der Zuteilung beinhaltete.

Bemerkenswert sind die zahlreichen anderen Wege, die neben dem geschilderten normalen Lösungsweg gewählt wurden. So setzte die ungarische Regierung ein Referendum an und stellte seinen Bürgerinnen und Bürgern die Frage: „Wollen Sie, dass die Europäische Union die verbindliche Ansiedlung von nicht-ungarischen Bürgern in Ungarn sogar ohne Zustimmung des Parlaments bestimmt?“⁷. Für Maurer ergibt diese Formulierung als logische Konsequenz den Austritt Ungarns aus der EU. Einen Bias sieht er auch im Begriff der verbindlichen Ansiedlung. Der damit implizit unterstellte dauerhafte Charakter der Maßnahme entspricht kaum dem im Vertrag verwendeten Begriff der Umsiedlung, mit dem auch Vorübergehendes gemeint sein kann. Eine noch grundlegendere Schiefelage erkennt Maurer in dem Zusatz, der auf die fehlende Zustimmung des ungarischen Parlaments verweist. Das eine solche bei dem Vorgang gar nicht vorgesehen ist, geht bereits eindeutig aus dem Beitrittsgesuch und -vertrag Ungarns mit der Europäischen Union hervor. Somit stelle sich Ungarn mit einer derart formulierten Referendumsfrage offen gegen die Europäischen Verträge beziehungsweise gegen den eigenen Beitrittsvertrag.

Außerdem reichte Ungarn am 3.12.2015 eine Nichtigkeitsklage gegen den Ministerrat ein. Unter den vielen Gründen findet sich unter anderem der Verweis auf die ungeeignete Rechtsgrundlage aus Art. 78 Abs. 3 AEUV. Diese eigne sich nicht, da sie eine vorhandene Verordnung⁸ des Europä-

⁷ Maurer ließ sich die korrekte Übersetzung der Referendumsfrage von der ungarischen Botschaft bestätigen.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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.

ischen Parlaments und des Ministerrats ändere und damit ihrerseits Gesetzescharakter habe. Nach Meinung Ungarns ermächtigt Art. 78 Abs. 3 AEUV den Rat nur, Rechtsakte anzunehmen, die nicht in einem Gesetzesverfahren erlassen werden und keinen Gesetzescharakter haben.

Hier offenbart sich ein tiefliegendes Problem des Verfassungsvertrags und des Vertrags von Lissabon. Auch wenn viele glauben wollen, dass im Vertrag von Lissabon die bereits lange geforderte Normhierarchie eingebaut wurde, ist dies nicht der Fall. Es gibt eine klare Normunterscheidung zwischen ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren, ebenso zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten. Aus dem Bereich der delegierten Rechtsakte resultiert auch der von Ungarn verwendete Verweis „ohne Gesetzescharakter“. Nun haben sich jedoch bereits bei den Verhandlungen zum Verfassungsvertrag einige Delegationen, ohne dass dem Vorgang viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde, Ausnahmen gesichert. Aufbauend auf einer solchen Ausnahme - insgesamt gibt es um die 50 solcher Ausnahmen - kann der Rat mit Art. 78 vorläufige Maßnahmen erlassen. Fraglich bleibt jedoch, was eine vorläufige Maßnahme ist und welche Stellung sie in der Normhierarchie hat. Handelt es sich etwa um Durchführungsakte des Rates oder eher um delegierte Rechtsakte, die so nicht bezeichnet werden? Wenn es sich um einen Gesetzgebungsakt handelte, der einem Gesetzgebungsakt aus anderen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik – wie etwa der Agrar- oder Fischereipolitik – gleicht, dann hätte die Formulierung anders lauten müssen. Denn dann hätte der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig nach Konsultation des Parlaments entscheiden müssen. Aber genau das passiert nicht. Stattdessen beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, nicht im Mitentscheidungsverfahren, sondern nach Konsultation des Parlaments. Das ist aus vertraglicher Perspektive zwar etwas schräg, aber auch nicht sonderlich spektakulär, denn derartige Ausnahmen gibt es viele.

Darüber hinaus kritisierte Ungarn, dass der Begriff einer vorläufigen Maßnahme im Sinne des Art. 78 Abs. 3 AEUV sich nicht eignet, um die Laufzeit der entsprechenden Maßnahmen von 24 auf 36 Monate zu verlängern. Ebenfalls verstoße die Annahme des Beschlusses gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV, da der Rat den Vorschlag nicht einstimmig, sondern mit Mehrheit angenommen habe. In dem Artikel wird beschrieben, dass die Kommission einen Vorschlag macht, der mit einer qualifizierten Mehrheit angenommen oder einstimmig geändert werden kann. Davon ausgenommen werden lediglich die Mitentscheidungsverfahren. Auch dieser Fall ist keineswegs eine Ausnahme. Normalerweise schließt sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die etwas an dem Kommissionsvorschlag ändern oder hinzufügen wollen, zusammen und bittet die Kommission, ihren Vorschlag zu ändern. Somit kann danach mit qualifizierter Mehrheit über den neuen Vorschlag abgestimmt werden und das Einstimmigkeitserfordernis fällt weg. Dieser durchaus übliche Weg könne aber keinesfalls in einem einzigen Monat gegangen werden, der Zeitspanne, in dem der vorliegende Beschluss gefasst worden sei.

Die nächste Begründung der ungarischen Klage beziehe sich abermals auf den vorhandenen Gesetzescharakter. Wenn es sich um ein Verfahren handle, welches in irgendeiner Form Gesetzescharakter entfalten solle, hätten alle nationalen Parlamente informiert werden und die nötige Zeit bekommen müssen, ihre begründeten Stellungnahmen auf Grundlage des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzips abzugeben. Doch nicht nur die fehlende Information der nationalen Parlamente wird durch Ungarn bemängelt. Auch das Europäische Parlament sei nicht ausreichend eingebunden worden. Genau besehen hätte der Rat, nachdem er den Beschlussentwurf – in den Augen der Ungarn „maßgeblich“ – geändert habe, das Europäische Parlament erneut anhören müssen. Da es bereits zahlreiche Urteile gebe, bei denen beschlossen wurde, dass eine abermalige Anhörung des EP bereits bei geringfügigen Änderungen notwendig sei, weise auch dieser Beschwerdepunkt auf eine nicht zu vernachlässigende Verfahrensverletzung.

Weniger drastisch sah Maurer den letzten Punkt der ungarischen Begründung, der auf die fehlende Sprachfassung des Beschlussentwurfs zum Zeitpunkt der Annahme hinwies. Es handle sich um gängige Praxis, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung lediglich die Relais-Sprachen vorliegen und alle anderen Fassungen nachgereicht werden.

Auch die Slowakische Republik reichte eine Klage gegen den Rat der Europäischen Union ein, die sie mit einem Verstoß gegen die Leitlinien des Europäischen Rates begründete. Damit verbindet sich eine interessante Debatte darüber, welchen Stellenwert ein Beschluss aus dem Europäischen Rat innehat, oder anders formuliert, ob der Europäische Rat der Rat der Räte ist und damit den Innenministern minutiös vorgeben kann, was sie zu machen oder zu unterlassen haben. Oder, so Maurers eigene Ansicht, handle es sich bei den Beschlüssen um Leitlinien, die auch als solche verstanden werden sollten. Die Slowakei werfe dennoch in ihrer Begründung die Frage auf, wie sich der Rat verhalten solle, wenn der Europäische Rat bereits beschlossen habe, dass die Verteilung der Flüchtlinge in Europa auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiere. Für die Slowakische Republik sei es nicht ersichtlich, wie ein solches Prinzip zu einem Verteilungsschlüssel abgeändert werden könne. Alle anderen Punkte ähnelten den Begründungen der ungarischen Regierung.

Zusammenfassend warf Maurer die Frage auf, unter welchen Begriffen sich die aufgezeigten Entwicklungen zusammenfassen lassen. Die Beschwerden der Neinstimmen – Ungarn, die Slowakische Republik, Rumänien und die Tschechische Republik – kommen aus Staaten, die bislang keinerlei Bedenken gegen die Beschlussfassung per qualifizierter Mehrheit geäußert hatten. Jedes Mitgliedsland verhalte sich von Zeit zu Zeit regelavers. Dennoch sieht Maurer hier einen Unterschied. Die Regelaversion anderer Staaten sei bisher eher still verlaufen, indem beispielsweise bei einer Abstimmung mit Ja gestimmt, das jeweils Beschlossene dann aber nicht umgesetzt worden sei, bis der EuGH dazu gezwungen habe, oder indem europäisches Recht bewusst mit einer Maßnahme gebrochen worden sei, aber darauf spekuliert worden sei, dass es lange dauere, bis der EuGH dagegen tätig werden könne, da die Kommission erst einmal ein Verfahren einleiten müsse. Auch die Nichtigkeitsklagen aufgrund der mangelhaft ausformulierten Normenhierarchie seien kein neues Phänomen. Dennoch sieht Maurer in den Konfliktparteien einen entscheidenden Unterschied zur bisherigen Situation. Bislang habe es sich um ein Konfliktfeld zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat gehandelt, nicht aber um Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den europäischen Kollektivorganen. Dass sich einzelne Mitgliedstaaten offen gegen ihr Kollektiv stellen und dafür den Weg über den EuGH wählen, sei durchaus eine neue Situation.

Die EuGH-Klagen als solche bildeten für Maurer noch keinen Regelbruch. Anders verhält es sich bei der offenen Blockade des Ratsbeschlusses. Darin sieht Maurer einen deutlichen Regelbruch. Die neue Qualität dieses Bruchs ergibt sich nicht alleine aus der Nicht-Umsetzung, sondern vielmehr aus der offensiven Kommunikation nach außen, der klaren Bekundung, dass die Entscheidung nicht angenommen werde, ja sogar, dass man sich die Konsequenzen aus der Entscheidung nicht aufzwingen lasse. Maurer ließ allerdings das Argument des aufgezwungenen Beschlusses nicht gelten. Schließlich seien alle beteiligten Staaten freiwillig Mitglied der Union, und diese Mitgliedschaft beinhalte nun einmal auch die hier angewendete Entscheidungsform.

4.2. Kommentar: Christian Feld

ARD-Studio Brüssel

Christian Feld stellte an den Anfang seines Vortrags die Frage, seit wann es überhaupt eine „Flüchtlingskrise“ in Europa gebe. Schwierig sei diese Frage für ihn persönlich, da er den Begriff der „Krise“ stets mit etwas zeitlich eng Begrenztem und nicht mit einem Dauerzustand verbunden habe. Könne von einer Krise gesprochen werden, seit die Nachrichten voll von Bildern der Familien seien, die sich in Idomeni durch den Schlamm kämpften? Oder seit von den Hunderttausenden Flüchtenden auch immer mehr Menschen auf den Bahnhöfen westlicher Staaten strandeten? Zumindest könne, so Feld, konstatiert werden, dass dies der Zeitpunkt war, an dem einige Mitgliedstaaten im Rat, allen voran die Bundesregierung, eine europäische Lösung einforderten; eine Europäische Lösung als Gegensatz zu Zäunen und Stacheldraht.

Für Feld selbst lag das Flüchtlingsproblem jedoch weitaus früher. Seine Berichterstattung der letzten Jahre habe ihm deutlich gemacht, dass auch zuvor eine Flüchtlingskrise in Europa existierte. Im Mittelpunkt stand dabei in erster Linie Italien, genauer Lampedusa. Nicht nur die Zahl der dort ankommenden Flüchtlinge stieg jahrelang an, auch die Zahl derer, die im Mittelmeer ertranken, nahm über Jahre zu. Doch erst nachdem im Oktober 2013 ein Boot mit hunderten Menschen sank, kam eine größere öffentliche Diskussion in Gang.

In dieser Zeit, als bereits so viele Flüchtlinge in Italien ankamen, riefen die EU-Staaten nicht nach einer europäischen Lösung. Auch die Bundesregierung verwies lediglich auf das Dublin-Regelwerk. Es wurde ausschließlich bemängelt, dass Italien Flüchtlinge ohne ordnungsgemäße Registrierung gen Norden weiterreisen ließ. Für Feld belegte dieses Beispiel, wie die europäische Flüchtlingspolitik durch nationale Egoismen dominiert wird und dass sich derartige Verhaltensmuster keineswegs nur bei Mitgliedstaaten wie Ungarn und Polen zeigen.

Mittlerweile werde Feld zufolge jedoch in allen EU-Ländern von einer Flüchtlingskrise gesprochen. Damit bleibt zu hinterfragen, wie der Rat innerhalb der Krise agiert, wie sich die EU-Staaten verhalten und wie das Zusammenspiel mit den anderen Institutionen funktioniert. Als entscheidenden Akteur stufte Feld die Europäische Kommission ein. Das Parlament hingegen sei zu Zeiten der großen Koalition eher vernachlässigbar, da sich die Parlamentsmehrheit stets sehr nah an der Kommission positioniere. Die Kommission habe sich hingegen zur treibenden Kraft in der Flüchtlingsfrage entwickelt. Sie habe in den vergangenen Monaten unermüdlich und schnell neue Vorschläge in der Flüchtlingspolitik ausgearbeitet, wie beispielsweise für den europäischen Küsten- und Grenzschutz oder die innereuropäische Verteilung der Flüchtlinge. Natürlich handle es sich dabei nicht immer um die perfekte Lösung, meinte Feld. Das Konzept der Hotspots bleibe weiterhin ein schwammiges Konstrukt und auch die Idee, alle Asylanträge einer EU-Behörde anzuvertrauen, könne bestenfalls als utopisch bezeichnet werden. Dennoch habe die Kommission gehandelt und sich besonders für Angela Merkel zu einem äußerst wichtigen Verbündeten entwickelt, eine Entwicklung, die besonders vor dem Hintergrund der Griechenland-Krise, eine interessante Wendung darstelle. Schließlich sei Juncker damals außerordentlich direkt dafür kritisiert worden, dass er sich mit seinem Team in die Geschäfte der Eurogruppe eingemischt habe.

Nun stelle sich weiter die Frage, wer in der aktuellen Situation eigentlich die Macht innehat. Aus Brüssel lässt sich diesbezüglich eine Art Wettstreit der Formate beobachten. So gab es im Oktober 2015 auf Einladung der Kommission ein sogenanntes „Leaders‘ Meeting“. Auch wenn es sich offiziell nicht um einen Gipfel handelte, war es dennoch ein Treffen auf Ebene der Staat- und Regierungschefs, bei dem Ratspräsident Tusk allerdings nur als Gast geladen war. 2016 lud dann Österreich zu einer Westbalkan-Konferenz nach Wien ein. Bei dem Treffen forderte die damalige österreichische Innenministerin Mikl-Leitner eine „Kettenreaktion der Vernunft“ innerhalb Europas. Zu

dem Treffen waren weder die Kommission, noch Deutschland oder Griechenland eingeladen, Grund genug für die griechische Regierung, die Zusammenkunft als feindselige Veranstaltung einzustufen und ihre Botschafterin aus Wien abzubriefen.

Weiterhin bleiben die Treffen des Rates, in diesem Fall vor allem der Innenminister, und die eigentlichen Gipfeltreffen als Handlungsarenen der Mitgliedstaaten. Dabei muss allerdings stets hinterfragt werden, ob alleine durch die Spitzentreffen wirklich Probleme gelöst werden können. Auch an dieser Stelle bietet sich der Vergleich zu den Verhandlungen um die griechischen Hilfspakete an. 2015 habe sich Feld zufolge vor lauter Gipfeltreffen kein Tal mehr erkennen lassen. Den Verhandlungen aber habe diese Praxis nicht gut getan. Im Gegensatz dazu überlasse man die Problematik in den vergangenen Wochen konsequent den Finanzministern und habe somit ein weiteres Drama umgehen können.

Hinter der angespannten Situation drängte sich Feld die Frage auf, wie tief die Gräben zwischen den EU-Staaten seien und was das über den Zustand der EU aussage. Auch wenn es den Rahmen seines Kommentars sprengte, die diversen Interessen der 28 Mitgliedstaaten zu beleuchten, ließen sich sicher einige interessante Schlüsse ziehen, beispielsweise, wie deutlich die deutschen und österreichischen Positionen über die Zeit hinweg immer weiter auseinander drifteten.

Feld fragte, ob eine solche Entwicklung überhaupt schlimm sei. Schließlich habe es schon immer Konflikte und Gerangel im Rat gegeben. Dennoch stufte Feld die aktuelle Situation als besorgniserregend ein, denn er sah ein fundamentales Grundprinzip der EU in Gefahr: Bislang hätten die Mitgliedstaaten allen Meinungsverschiedenheiten zum Trotz am Ende immer den Willen gehabt, einen Kompromiss zu finden. In der Flüchtlingsfrage jedoch scheine dies nicht mehr der Fall zu sein. Es würden zwar immer noch Beschlüsse gefasst, zwar nicht einstimmig, aber immerhin mit qualifizierter Mehrheit. Diese würden jedoch anschließend schlichtweg nicht umgesetzt. Feld fragte, wohin die EU steuere, wenn ein derartiges Verhalten zum Standard werde.

Auch das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei zeige Feld, welche Schwierigkeiten die von der EU praktizierte Gradwanderung mit sich bringe. Dabei ist weniger verwunderlich, dass die Türkei als Verhandlungspartner benötigt wird. Auch dass sich Verhandlungspartner nicht immer nur aus der Kategorie Musterdemokratie rekrutieren lassen, ist im Rahmen internationaler Verhandlungen nachvollziehbar. Das Problem sieht Feld vielmehr in der Uneinigkeit innerhalb der EU. Erst dadurch entsteht die bedenkliche aktuelle Abhängigkeit von der Türkei. Die Situation manifestiert sich deutlich in zwei Ereignissen: zum einen in der Aufhebung der Immunität vieler türkischer Parlamentarier und zum anderen in der Tatsache, dass die Türkei vor allem soziale Härtefälle für die Umsiedlung nach Europa aussucht, jedoch keine Akademiker. Die Abhängigkeit zeige sich laut Feld aber erst in den europäischen Reaktionen. Natürlich gebe es ein paar kritische Worte, doch niemand denke ernsthaft darüber nach, den Deal mit der Türkei in Frage zu stellen. Sobald die Kameras in Brüssel ausgingen, würden die Gesprächspartner deutlicher. Den Deal zu kippen, sei für die meisten eine indiskutable Horrorvorstellung. Denn dann besteht abermals das Risiko, dass wieder sehr viel mehr Flüchtlinge in Griechenland ankommen und aufgrund der geschlossenen Grenzen dort bleiben. Dann würde sich noch viel deutlicher zeigen, dass die Umverteilung von Griechenland in andere EU-Staaten, wenn überhaupt, nur sehr mühsam funktioniert.

Auch wenn die EU in ihrer Geschichte immer wieder schwierige Zeiten zu bewältigen gehabt hat, ist die Flüchtlingsfrage ein besonders fundamentaler Belastungstest für die Gemeinschaft. Benötigt werde Feld zufolge deshalb die Diskussion über europäische Werte und die Solidarität im Kreis der 28.

4.3. Diskussion: Moderation durch Prof. Dr. Hartwig Hummel

Projektleiter Forschungsinitiative NRW in Europa (FINE)

Zäsur für die EU?

Hummel stellte Maurer die Frage, ob es sich tatsächlich um eine Zäsur im Umgang der Mitgliedstaaten untereinander handle, oder ob man ähnliche Beispiele nicht bereits an anderen Punkten in der Geschichte der EU finde? Habe die Union nicht immer wieder ihre eigenen Grenzen ausgereizt?

Prof. Dr. Ulrich von Alemann begrüßte, dass beide Redner aus ihrer Perspektive die Machtfrage gestellt hätten. Er frage sich jedoch, was passiere, wenn der EuGH die genannten Klagen abweise. Dann stellten sich für diese Staaten eine ganze Reihe existenzieller Fragen zu ihrer EU-Mitgliedschaft. Eigentlich blieben in diesem Fall nur zwei Möglichkeiten. Entweder trete die jeweilige nationale Regierung zurück - besonders im ungarischen Fall sei das ein eher unwahrscheinliches Ereignis. Oder die Staaten müssten ihre EU-Mitgliedschaft grundlegend hinterfragen.

Auch **Dr. Heidi Hoffmann**, Staatskanzlei NRW, fragte nach der Konsequenz aus der von Maurer beschriebenen Situation, nicht nur für die betroffenen Länder, sondern auch für den Rest der EU. Sie habe die geschilderte Diskussion bisher als destruktiv wahrgenommen, frage sich aber gleichzeitig, ob es nicht auch ein konstruktives Element in der Debatte über die Zukunft von Schengen und dem, was vielleicht danach kommen könne, gebe.

Maurer äußerte sich überzeugt, dass der dargestellte Fall und die aktuelle Situation eine Zäsur darstellt. Die Tatsache, dass Mitgliedstaaten überstimmt werden, sei keineswegs neu. Hingegen sei es selbst für Deutschland neu, nicht nur überstimmt zu werden, sondern keine Zeit gehabt zu haben, sich auf diese Situation vorzubereiten. Normalerweise wüssten die Mitgliedstaaten im Vorhinein, wie die anderen Staaten zu einem Vorschlag stünden. Da aber in diesem Fall keiner der Staaten, die gegen das Verteilungssystem gestimmt hätten, vorher ihre Bedenken zum Vorschlag der Kommission geäußert hätten, sei der Ausgang überraschend. Eine derartige Situation sei einmalig in der Geschichte des Rates. In der Konsequenz spalte es die vier Länder für einen längeren Zeitraum von den restlichen Staaten ab. Dennoch, so Maurers Einschätzung, müssten die Vier langfristig wieder eingefangen werden. Es sei Bestandteil der Mitgliedschaft und nicht verhandelbar, dass sie als Mitglieder der Union auch Beschlüsse umsetzen müssen, die nicht dem eigenen nationalen Willen entsprochen haben.

Hannah Cornelsen, Junge Europäische Föderalisten, fragte, ob es Europa immer noch an einem eigenen europäischen Bewusstsein fehle, welches über das Verständnis als Wirtschaftsraum hinausgehe, und ob diese Problematik in einigen neuen Mitgliedsländern noch wesentlich stärker ausgeprägt sei, als in den alten EU-Staaten.

Feld betonte, dass die Gefahr einer Kettenreaktion drohe, wenn man als Konsequenz für die betroffenen Staaten schlicht sage, sie müssten sich an der Verteilung der Flüchtlinge nicht beteiligen. Dann würde sich die Union zu einer Gemeinschaft entwickeln, in der sich jeder nur die Kirschen herauspicke. Eigentlich müsse es aber darum gehen, bestimmte Rechte auch mit Pflichten zu verbinden, die nicht verhandelbar oder situativ aussetzbar seien. Feld ließ offen, ob das Problem besser durch Sanktionen oder stärkere Belohnung für die Aufnahme von Flüchtlingen zu lösen sei.

Nichtigkeitsklagen

Maurer spezifizierte das weitere Vorgehen im aktuellen Fall. Momentan würden die Mitgliedstaaten, wie auch die europäischen Institutionen, über die Nichtigkeitsklagen informiert und könnten sich zur Partei erklären, sich also beispielsweise auf die Seite der Kläger stellen. Anschließend

finde das eigentliche Verfahren statt, wobei es zum jetzigen Zeitpunkt vollkommen offen sei, ob der EuGH die Klage zurückweise oder nicht. Dabei sei nicht die fehlende erneute Konsultation des EP ausschlaggebend. Denn dafür müsse sich das EP zur Partei zugunsten Ungarns erklären, doch sei eher unwahrscheinlich, dass sich eine Mehrheit des EP auf die Seite Ungarns stelle, zumal es sich um eine marginale Änderung gehandelt habe, die nicht so schwerwiegend gewesen sei, dass eine erneute Konsultation des Parlaments dringend notwendig geworden wäre. Viel interessanter seien die Klage und das zu erwartende Urteil jedoch hinsichtlich der Frage, ob der Rat hätte einstimmig entscheiden müssen. Dies werfe die bislang unbeantwortete Grundsatzfrage auf, wie der Ministerrat in akuten Notfällen seine Entscheidungen fälle. Der Vertrag sehe zwar grundsätzlich eine Entscheidung mit Mehrheit vor. Gleichzeitig sei es aber auch gängige Praxis, dass auch weiterhin mit Mehrheit entschieden werden könne, wenn die Kommission konsultiert worden sei und diese sich mündlich mit einer Änderung einverstanden erklärt habe. Dies sei allerdings eine bislang nirgendwo vertraglich festgeschriebene Vorgehensweise.

Von daher sei eine EuGH-Entscheidung, die eine Einstimmigkeit für notwendig erachte, keineswegs ausgeschlossen. Wenn der EuGH die Nichtigkeitsklagen jedoch abweise und beschließe, dass die Kläger das System umsetzen müssen, werde erst einmal viel Zeit vergehen. Denn dann müssten entweder die Kommission oder der Ministerrat beim EuGH vorstellig werden und Straf-gelder anordnen. Diese würden dann von vorhandenen Mitteln oder zukünftigen Zahlungen abgezogen.

Guido Kleineheilmann, Jusos NRW, bedankte sich bei Maurer für die klare Position, dass sich das Verhalten Ungarns gegen die Beitrittsbedingungen und die EU-Verträge stelle. Er frage sich allerdings, wo die europäische Öffentlichkeit sei, die solche Verstöße in entsprechender Klarheit diskutiere. Weiterhin wolle wissen, ob das Verhalten der anderen Staaten, die mit Nein gestimmt hätten, ebenfalls derart deutlich gegen die entsprechenden Beitrittsbedingungen verstoße?

Maurer präzisierte, dass nicht die Nichtigkeitsklagen als solche vertragsfeindlich seien, sondern die Art und Weise, wie die betreffenden Staaten ihr Verhalten begründeten. Sie nähmen zwar den Ratsbeschluss zu Kenntnis, ließen aber dann die anderen Mitgliedstaaten wissen, dass sie mit dem Beschluss weder einverstanden seien, noch ihn umzusetzen beabsichtigten. Aller habe sich auch Deutschland in der Vergangenheit nach den Beschlüssen zum europäischen Haftbefehl geweigert, diese umzusetzen, und auf ein Urteil des EuGH gewartet. In Deutschlands habe es damals auch politische Akteure gegeben, die dieses Verhalten als großen Erfolg verkauft und sich damit ebenfalls offen vertragsfeindlich verhalten hätten. Dennoch müsse das ungarische Verhalten getrennt von den Nichtigkeitsklagen der anderen Staaten behandelt werden, denn Ungarn habe darüber hinaus das problematische Referendum angesetzt.

Solidarität in der Flüchtlingsfrage

Von Alemann hielt es für die alten EU-Staaten für kaum nachzuvollziehen, warum es einigen osteuropäischen Mitgliedstaaten nur aufgrund religiöser Unterschiede so schwer falle, selbst eine vergleichsweise kleine Anzahl an Flüchtenden aufzunehmen. Ohne dieses Verhalten zu entschuldigen zu wollen, frage er sich, was getan werden könne, um die Situation zu entschärfen.

Maurer sah die Verweigerungshaltung der hier angesprochenen osteuropäischen Mitgliedstaaten wesentlich skeptischer als von Alemann und warnte davor, sich von dem Argument des unbekannt Fremden blenden zu lassen. Auch Rumänien, Ungarn und Bulgarien hätten Erfahrung mit einer [muslimischen](#) Bevölkerung. Vielmehr sei zu fragen, ob die Staaten einer Zollunion oder einer europäischen Gemeinschaft beigetreten seien, die sich zu einer Union entwickelt habe, mit all ihren gemeinsamen Werten, Rechten und Pflichten. Wenn letzteres zutrefte, dann müsse man von Zeit zu Zeit auch Dinge umsetzen, die gegen den einzelnen nationalen Willen stünden und für die man

in den heimischen Parlamenten kein Lob bekomme. So gehe es jedem Mitgliedstaat der Union. Ein Land, das dazu nicht bereit sei, könne kein Mitglied bleiben.

Dr. Manfred Wüstemeyer fragte Feld, inwieweit dieser in Gesprächen mit Journalisten aus anderen Ländern bemerkt habe, dass sich das Ansehen Deutschlands innerhalb der EU stark gewandelt habe und dass Deutschland inzwischen kritischer gesehen werde. Diese Entwicklung habe sich seiner Beobachtung nach zunächst unabhängig von der Flüchtlingsfrage vollzogen. Als Deutschland aber dann die Hilfe Europas gebraucht habe, um eine Million Flüchtlinge besser zu verteilen, hätten andere Unionsstaaten mit Genugtuung reagiert oder in dieser Situation eine Chance auf eine Revanche im europäischen Mächtegefüge gesehen.

Nach **Felds** Einschätzungen könne ein derartiger Revanchegedanke zwar eine Rolle gespielt haben. Allerdings ließen sich damit Veränderungen im Ansehen und der Rolle Deutschlands kaum erklären. Während der Griechenlandkrise seien auch viele Staaten der Union sehr froh darüber gewesen, dass Angela Merkel die Führung übernommen habe.

Hummel fragte, ob die Union der aktuellen Krise solidarischer begegnen würde, wenn es das harte Durchgreifen gegenüber Griechenland in der Finanzkrise nicht gegeben hätte.

Feld sah eine Gruppe von Länder, die sich aus ideologischen Gründen gegen die Aufnahme von Flüchtlingen stellten, deren Haltung also insofern von der Griechenlandkrise nicht beeinflusst sei. Bei anderen Staaten sehe er durchaus einen Einfluss aus den Erfahrungen mit der Griechenlandkrise auf die Haltung zur europäischen Flüchtlingspolitik. Dass Griechenland beispielsweise EU-Hilfen aus verletztem Stolz nicht angenommen habe, zeigen dass die Krise der letzten Jahre auch in Griechenland selbst deutliche Spuren im Umgang mit der EU hinterlassen habe.

Proeuropäische Haltung Junckers

Eberhard Waiz wunderte sich über das Verhalten von Jean-Claude Juncker, der in der Debatte um Schengen und die Grenzschließungen zunehmend ein Auseinanderbrechen der EU thematisiere. Es interessiere ihn, welche Rolle derartige Äußerung in der aktuellen Situation spielten.

Auch **Maurer** zeigte sich von den Äußerungen Junckers überrascht. Allerdings seien diese in einer Situation gefallen, in der der österreichische Bundeskanzler Faymann in scharfem Ton die Grenzschließung am Brenner angekündigt habe. Daher sei es nicht mehr nur um die Grenzkontrollen gegangen, sondern um die Infragestellung des gesamten Systems. Maurer sah genau in dieser Panikreaktion den Fehler. Schließlich hätten auch noch andere Staaten die kurzzeitige Wiederaufnahme der Grenzkontrollen praktiziert, ohne dabei eine derart drastische Kommunikationsstrategie zu wählen. Hätten alle anderen Regierungschefs ähnlich reagiert, würde das gesamte Schengensystem längst nicht mehr funktionieren.

Feld beschrieb Juncker als überzeugten Europäer. Er habe sich vielleicht gerade deshalb zu derart pathetischen Worten genötigt gesehen, weil er das Schengensystem als einen Kern der europäischen Einheit angesehen habe. Außerdem habe er diese Aussage im EP in einen wirtschaftlichen Kontext gestellt und Studien der Kommission zur die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen zitiert, die erhebliche Kosten für die teilweise ohnehin angeschlagenen Wirtschaften der Mitgliedstaaten prognostiziert hätten. Nach Junckers Meinung werde so nicht nur der Binnenmarkt beschädigt, sondern auch der Euro selbst zu Grunde gerichtet, eine Meinung, der sich allerdings viele nicht mehr anschließen.

5. Podiumsdiskussion

5.1. Grußwort: Franz-Josef Lersch-Mense

Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen und Chef
der Staatskanzlei

Sehr geehrte Vertreter des Konsularischen Korps,

meine Damen und Herren Abgeordnete,

sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Studierende,

in sechs Wochen beginnen die Sommerferien in Nordrhein-Westfalen. Stellen Sie sich vor, Sie zieht es zum Sommerurlaub an die holländische Nordsee, Sie stehen aber bereits nach 50 km am Grenzübergang vor Venlo oder Roermond und warten, bis die Grenzschützer Ihr Fahrzeug überprüft haben. Stellen Sie sich vor, liebe Europäerinnen und Europäer, Sie planen eine Reise nach Brüssel, aber der Thalys legt einen längeren Zwischenstopp in Aachen ein, bis alle Ausweise kontrolliert sind. Stellen Sie sich vor, die Anfahrt zum kurzen Shopping-Trip ins Nachbarland dauert plötzlich doppelt so lange. Gleiches gilt für den kulturellen Austausch, sei es die Fahrt zum Rijksmuseum in Amsterdam, sei es der Louvre in Paris, das Bozar-Museum in Brüssel, das Hundertwasserhaus in Wien, das Kafka-Museum in Wien oder umgekehrt das K21 in Düsseldorf oder das Wallraf-Richartz-Museum in Köln.

Liebe Gäste aus den Niederlanden und Luxemburg,

es freut mich, dass Sie rechtzeitig zum Veranstaltungsbeginn hier sein konnten, weil Sie nicht in langen Staus vor der deutschen Grenze gestanden haben. Würden Sie noch zum Weihnachtsmarktbesuch nach NRW kommen, wenn Sie dafür zwei Stunden länger fahren müssten? Auf den Weihnachtsmärkten in Düsseldorf, Köln und Aachen hört man mittlerweile fast so viel Niederländisch wie Deutsch. Das ist schön und es soll auch so bleiben! Deshalb haben wir unser diesjähriges Symposium mit der Forschungsinitiative NRW in Europa unter den Titel „Schengen in Gefahr – die Zukunft der offenen Binnengrenzen“ gestellt.

Errungenschaft „Schengen“ in Gefahr

Für die Menschen in unseren Grenzregionen ist es Alltag geworden, die Grenze nicht mehr als etwas Trennendes zu sehen. Regelmäßiges Überqueren der Grenzen ohne lange Kontrollen ist für uns zur schönen Selbstverständlichkeit geworden. Eine Selbstverständlichkeit, für die das Wort „Schengen“ als Synonym steht.

Vor 30 Jahren wurde diese, mit knapp 5000 Einwohnern relativ kleine, an der Mosel gelegene Gemeinde in Luxemburg europaweit bekannt. Den Bürgermeister der Gemeinde Schengen – Ben Homan – haben wir für die Podiumsdiskussion der heutigen Veranstaltung gewinnen können. Seien Sie uns herzlich willkommen.

Die mit Schengen verbundene Abschaffung der sogenannten Binnengrenzkontrollen ist zweifellos eine der größten Errungenschaften der europäischen Einigung überhaupt. Und dennoch ist heute Schengen „in Gefahr“! Dabei muss man fairerweise zugeben: Das erste Land, das im letzten Jahr Kontrollen an den Binnengrenzen eingerichtet hat und diese auch weiterhin aufrechterhält, war Deutschland, an seiner Grenze zu Österreich. Dies hat eine Kettenreaktion ausgelöst, denn drei Tage später schloss Österreich die Grenzen zu Slowenien und Ungarn.

Fakt ist: das Schengen-Abkommen, das die Reisefreiheit ohne Grenzkontrollen garantiert, lässt die zeitlich befristete Wiedereinführung von Grenzkontrollen ausdrücklich zu. Wenn alle Verlängerungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, kann jeder Schengen-Staat insgesamt bis zu acht Monaten eigenständig über Grenzkontrollen entscheiden. Voraussetzung ist, dass eine „ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und inneren Ordnung“ des Staates besteht.

Diese acht Monate sind bei den meisten Ländern vor zwei Wochen ausgelaufen. Insbesondere Bayern hat sich jedoch für weitere Grenzkontrollen eingesetzt und sich damit nach längerem Streit bei Bundesinnenminister De Maizière durchgesetzt. Die Besonderheit ist, dass die Kontrollen nur durch einen Beschluss des europäischen Ministerrats weitergeführt werden können. Die Kommission hat Anfang Mai vorgeschlagen, dass fünf Länder – darunter Deutschland – ihre Kontrollen verlängern. Der Rat, in dem die 28 Mitgliedstaaten vertreten sind, hat dies so am 12. Mai beschlossen. Der Beschluss ist zunächst befristet auf weitere sechs Monate, Verlängerungen sind aber nicht ausgeschlossen.

Während die erstmalige Einführung von Grenzkontrollen im vergangenen September noch auf ein großes Medienecho stieß, ist die jetzt erfolgte Verlängerung weitestgehend unbeachtet geblieben. Wir müssen jedoch sehr genau darauf achten, dass wir unseren offenen Schengen-Raum nicht mit immer weiter gehenden Kontrollen aufs Spiel setzen.

Die heutige Veranstaltung soll daher dazu beitragen aufzuzeigen, welche Bedeutung die offenen Binnengrenzen vor allem in unserer Großregion NRW/Belgien/Niederlande/Luxemburg sowohl für die Wirtschaft als auch für die Menschen haben und was ihre Infragestellung bedeuten würde.

Kosten eines Endes von „Schengen“

Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines „Ende von Schengen“ lassen sich zumindest grob beziffern, denn es liegen mehrere Studien dazu vor. Auch wenn die Ergebnisse der Studien unterschiedlich sind und auch nur bedingt miteinander vergleichbar, sind sie dennoch alarmierend.

Am stärksten betroffen wäre der Güterverkehr, das hat uns Herr Ostrowski vom Verband Spedition und Logistik NRW heute Nachmittag schon deutlich gemacht. Verzögerungen durch Grenzkontrollen würden zu langen Rückstaus auf den Autobahnen und unmittelbar zu steigenden Transportkosten führen. Und das wäre für uns als Verbraucher sofort spürbar. Mittelfristig, so die Kommission, wäre auch die effiziente Entwicklung von Wertschöpfungsketten der EU-Wirtschaft insgesamt beeinträchtigt. Just-in-time-Lieferungen und moderne Produktionen mit Vorleistungen aus verschiedenen europäischen Ländern wären mit deutlich höheren Kosten verbunden.

Besonders hart träfe es auch die 1,7 Millionen Menschen in Europa, die jeden Tag auf dem Weg zur Arbeit eine europäische Binnengrenze überqueren müssen. Durch die Grenzkontrollen würde sich die Anfahrtszeit zur Arbeit gerade in den Berufsverkehrszeiten deutlich verlängern. Wirtschaftlich fällt noch stärker ins Gewicht, dass lange Wartezeiten an der Grenze die Menschen davon abhalten dürften, überhaupt nach Arbeitsmöglichkeiten jenseits der Grenze Ausschau zu halten, was vor allem grenznahe Regionen stark beeinträchtigen würde. Damit würde das genaue Gegenteil einer Ausweitung des europäischen Arbeitsmarktes erreicht, die wir seit langem aus gutem Grund fordern.

Wir fördern Erasmus-Studenten, wir reden – ziemlich technisch – über die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen in ein anderes EU-Land, und wir unterstützen über das sogenannte EURES-Netzwerk die Arbeitssuche im Nachbarland. Durch dauerhafte Grenzkontrolle könnte all dies wieder zunichte gemacht werden.

Und wie ich eingangs schon erwähnt habe: Auch der Tourismus wäre gefährdet! Insbesondere bei Kurzreisen und Tagestouristen dürfte der sich durch Grenzkontrollen ergebende Zeitverlust zu einem Rückgang führen. Ob Sauerland, Eifel oder Kölner Dom – die Auswirkungen wären wohl vielerorts spürbar.

Die Europäische Kommission geht europaweit von wirtschaftlichen Kosten zwischen 5 und 18 Milliarden Euro pro Jahr aus. Das Europäische Parlament und die Bertelsmann-Stiftung kommen sogar auf deutlich höhere wirtschaftliche Verluste.

Da Deutschland heute ausschließlich von Schengen-Staaten umgeben ist, ist es auch besonders von einer Aufkündigung des Abkommens betroffen. Und gerade unser exportstarkes Land mit seinen langen Grenzen und einer dichtverwobenen Wirtschaft würde maßgeblich betroffen sein, vor allem natürlich in seinen Grenzregionen.

Die emotionale Seite des freien Reisens über die Grenze hinweg und die Vorteile, die wir alle damit verbinden, lassen sich nicht in Euro und Cent ausdrücken. Ich versuche es dennoch mit zwei Zahlen: Mit den Niederlanden teilen wir uns eine fast 400 km lange Grenze, mit Belgien immerhin noch 100 km. Tausende Menschen überqueren diese Grenze täglich, um auf der anderen Seite zu arbeiten, einzukaufen, zur Schule oder Hochschule zu gehen oder sich einfach einen schönen Tag zu machen.

Ich habe mich daher auch sehr über den Einsatz der Jungen Europäischen Föderalisten gefreut. Sie haben im Februar ihre Aktion „Don't touch my Schengen“ durchgeführt. Ein Ergebnis dieser Aktion sehen Sie in ungefähr fünf Metern Länge an der Wand. Auf der „Europarolle“ haben zahlreiche Bürgerinnen und Bürger aus NRW unterschrieben, die sich für die Beibehaltung offener Grenzen im „Schengen-Raum“ einsetzen. Und sie haben niedergeschrieben, was sie mit Schengen verbindet. Diese Rolle haben mir die Jungen Europäischen Föderalisten – kurz JEF – Anfang März überreicht. Hierfür nochmals herzlichen Dank! Es freut mich, auch einige von Ihnen heute hier wiederzusehen.

Wie wichtig nicht nur jungen Menschen der Schengen-Raum ist, zeigen auch Eurobarometer-Umfragen: Grenzfrees Reisen wird an erster Stelle genannt bei der Frage, was die Befragten persönlich mit der EU verbinden. Ein Schließen der Grenzen könnte die derzeit ohnehin nicht gerade hohe Zustimmung der Menschen zu Europa weiter sinken lassen.

Erhalt von Schengen erfordert Sicherung der Außengrenze

In der heutigen Veranstaltung haben wir auf die Verknüpfung der Gefährdung des Schengen-Raums mit den aktuellen Ereignissen in der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik hingewiesen. Beides hängt sehr eng miteinander zusammen. Die Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen wurden nämlich im Zuge des massiven Zustroms von Flüchtlingen und irregulären Migranten eingeführt, die im vergangenen Sommer in keinem EU-Mitgliedstaat ordnungsgemäß identifiziert und registriert wurden. Zwar ist dieser Zustrom durch die Schließung der Balkanroute und das EU-Türkei-Abkommen abgeebbt, doch könnten sich die momentan niedrigen Zugangszahlen auch schnell wieder ändern. Im Sommer könnte die Zahl der Migranten, die über die Mittelmeerroute und den Brenner den Weg nach Mitteleuropa suchen, rasch steigen. Dann würden auch die Rufe nach flächendeckenden Kontrollen und vielleicht sogar Zäunen an den Binnengrenzen sofort wieder lauter werden. Und dennoch wären sie falsch!

Natürlich ist Grenzsicherung absolut notwendig. Hierbei sollte es aber nicht darum gehen, die Schlagbäume innerhalb der Europäischen Union wieder herunter zu lassen. Erforderlich ist vielmehr eine funktionierende gemeinsame Sicherung der EU-Außengrenzen. Diese effektive Siche-

rung der Außengrenzen und der Erhalt von der Reisefreiheit an den Binnengrenzen sind zwei Seiten derselben Medaille!

Im Zusammenhang mit der löchrigen EU-Außengrenze wird häufig mit dem Finger auf Griechenland gezeigt, das seine Grenzen nicht ausreichend schütze und Flüchtlinge unregistriert Richtung Westen weiterziehen lasse. Dieser Vorwurf ist sicherlich nicht vollständig von der Hand zu weisen, Verbesserungen sind aber erkennbar. Folgerichtig hat die Europäische Kommission Mitte April in ihrer Bewertung festgestellt, dass Griechenland erhebliche Fortschritte erzielt hat. Hierzu hat sicherlich auch die finanzielle und technische Unterstützung durch die Europäische Union beigetragen. Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX und die NATO helfen bei der Kontrolle der Seegrenzen, die europäische Asylagentur EASO bei der Registrierung in den griechischen Hotspots.

Das oft kritisierte Abkommen mit der Türkei hat bislang nur teilweise die gewünschte Wirkung erreicht. Zwar sind die Flüchtlingszahlen seit Inkrafttreten im April deutlich gesunken, wir merken das auch ganz konkret hier in NRW. Aber ich fürchte, dass dies überwiegend auf Abschreckungseffekte zurückzuführen ist. Die Umsiedlungszahlen von Griechenland in die Türkei liegen weit hinter dem vereinbarten Ziel zurück. Zudem ist die EU in eine problematische Abhängigkeit von Ankara bei der Sicherung ihrer Außengrenzen geraten. Entscheidend ist, dass nicht der Eindruck entsteht, dass die Türkei durch das Abkommen einen „Rabatt“ bei anderen Verhandlungen erhält – weder bei Visaliberalisierungen noch bei einem etwaigen EU-Beitritt. Das europäische Parlament hat erst vor wenigen Tagen deutlich gemacht, dass alle Voraussetzungen des Abkommens erfüllt sein müssen, bevor über die Visafreiheit entschieden wird.

Das gescheiterte europäische Asylsystem

In der aktuellen Flüchtlingskrise zeigen sich aber nicht nur die Schwierigkeiten bei der Sicherung der Außengrenzen. Es zeigt sich auch die über Jahre vernachlässigte Weiterentwicklung eines europäischen Asylsystems. Von der hohen Zahl der Flüchtlinge betroffen ist nicht nur die Bundesrepublik Deutschland. Seit Jahren sind Mittelmeeranrainer stark betroffen. Das gilt zum einen für Griechenland, zum anderen aber auch für Italien.

In den Neunziger Jahren hat sich Europa auf das sogenannte Dublin-System geeinigt. Das Dublin-System sieht vor, dass ein Flüchtling regelmäßig in dem EU-Staat Schutz zu beantragen hat, den er als erstes betritt. Es gehört nun nicht besonders viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, dass dieses Erstland in den seltensten Fällen Deutschland ist, denn die meisten Flüchtlinge reisen nicht mit dem Flugzeug an und sie kommen auch nicht mit dem Schlauchboot über die Nordsee. De facto hatte sich Deutschland mit Hilfe des Dublin-Systems mit sicheren Ersteinreisestaaten umgeben und so die Belastung auf andere Mitgliedstaaten verschoben.

Heute ist klar: das Dublin-System in seiner bisherigen Reform funktioniert nicht mehr. Hierbei muss man sich aber auch eingestehen: Viele Mitgliedstaaten – auch Deutschland – haben eine notwendige Reform des Systems blockiert. Diesen Reformstau nun in der aktuellen Krise auflösen zu müssen, macht die Aufgabe nicht leichter. Trotzdem müssen wir es versuchen! Die Europäische Kommission hat hierzu viele sinnvolle Ideen unterbreitet, die teilweise noch auf ihre Umsetzung warten. Das betrifft beispielsweise die vereinbarten Umsiedlungen aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten. Viele Vorschläge wären aus meiner Sicht absolut unterstützenswert, haben aber bei den im Ministerrat vertretenen Mitgliedstaaten keine Mehrheit gefunden.

Zuletzt hat die Kommission Anfang Mai Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgelegt. Dabei ist keine Änderung im Hinblick auf den Grundsatz vorgesehen, dass Asylbewerber ihren Asylantrag im Erstland stellen müssen. Neu ist aber ein Fairness-

Mechanismus, der dann greift, wenn das Asylbewerberaufkommen unverhältnismäßige Ausmaße annimmt. In diesem Fall werden alle weiteren Asylbewerber auf andere Mitgliedstaaten verteilt.

Die beste Lösung wäre aus meiner Sicht ein dauerhafter Verteilschlüssel für alle Mitgliedstaaten, der eine gemeinsame Lastenteilung sicherstellt. Wir wissen aber, dass insbesondere aufgrund des Widerstands einiger osteuropäischer Staaten ein solcher dauerhafter Verteilschlüssel kurzfristig nicht durchsetzbar ist. Da eine schnelle Lösung dringend nötig ist, kann der erwähnte Fairnessmechanismus ein erster Schritt in Richtung eines tragfähigen und gerechten Systems der Lastenteilung sein. Dazu muss es auch gelingen, die Sekundärmigration, also die unkontrollierte Weiterreise von Flüchtlingen innerhalb Europas, zu unterbinden.

Die Kommission hat auch Änderungen an den europäischen Richtlinien über die Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten angekündigt. Hierdurch lässt sich ein einheitlicheres europäisches Asylsystem erreichen. Ich glaube, dass sich dadurch die Anreize für eine Weiterreise Richtung Nord- oder Mitteleuropa reduzieren lassen. Denn es besteht keine Wahlfreiheit hinsichtlich des Ortes, an dem der Asylantrag gestellt wird und an dem letztlich Asyl oder Schutz gewährt wird!

Bestimmte Rechte, auch das ist ein Vorschlag der Kommission, müssen von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, sich am Ort der Ersteinreise registrieren zu lassen und im zugewiesenen Mitgliedstaat zu verbleiben. Auch wir überlegen, ob wir Flüchtlingen nicht einen festen Wohnsitz in unserem Land zuweisen. Es darf nicht sein, dass alle Flüchtlinge, sobald sie anerkannt sind, wie prognostiziert in die Großstädte ziehen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass der Wunsch besteht, dorthin zu ziehen, wo viele Landsleute wohnen. Das würde einige Regionen in NRW aber besonders belasten.

Wichtig zur Lösung der Flüchtlingskrise ist es – neben der Bekämpfung der eigentlichen Fluchtursachen – auch, den Kampf gegen Menschensmuggel und organisierte Kriminalität zu verstärken und den Informationsaustausch zwischen den Behörden in Europa zu intensivieren. Genau hierum geht es übrigens auch in den meisten Artikeln des Schengener Abkommens. Denn die Abschaffung von Grenzkontrollen im Inneren ist an Voraussetzungen und den Ausbau von Kooperationen gebunden.

Fazit

Wie nötig es ist, Antworten auf all die aufgeworfenen Fragen zu finden, zeigen uns täglich die Fernsehbilder aus dem Mittelmeerraum. Wir sehen teilweise chaotische Zustände an den Außengrenzen, Menschen, die von der italienischen Küstenwache aus dem Meer gerettet werden müssen. Wir sehen das Flüchtlingslager von Idomeni und wir sehen das Leid der Menschen in den vom Bürgerkrieg schwer getroffenen Herkunftsländern. Die Zustände im Lager von Idomeni wird uns Frau Neuendorf sicherlich gleich besser schildern als ich es könnte.

Wir werden Antworten auf all diese Fragen schnell finden müssen, schon allein, weil es hier um Schicksale von Menschen geht. Aber auch, weil es um europäische Errungenschaften geht, die wir nicht zur Disposition stellen dürfen – mit allen Folgen für Europa. Und mit allen Folgen für unser Land. Lassen Sie uns gemeinsam am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bauen.

Vielen Dank!

5.2. Podiumsdiskussion: Moderation durch Ralph Sina

Leiter des WDR/NDR-Studios Brüssel

Schengen als Erfolgsgeschichte

Ben Homan, Bürgermeister der Gemeinde Schengen, verbindet mit dem Schengen-Abkommen eine Erfolgsgeschichte. Momentan geschehe durch Grenzkontrollen die Ausgrenzung von Anderen, um Angst zu erzeugen. Die tatsächlichen Vorteile von Schengen, wie das Schengen-Informationssystem, würden von Vertretern des rechten Rands nicht angesprochen. Dieses System sei effektiver als Grenzkontrollen. Die Stärke der EU sei das solidarische Handeln. Nur wenn die Mitgliedstaaten die Solidarität beibehielten, könnten die aktuellen Probleme der EU gelöst werden.

Junge Menschen kannten keine Grenzen. Daraus habe sich nach **Homan** ein Zusammenleben der Länder entwickelt. Die soziokulturelle Öffnung innerhalb Europas sei einzigartig – alleine die Gemeinde Schengen habe 40.000 bis 50.000 Besucher pro Jahr aus dem asiatischen Raum und stehe sinnbildlich für die internationale Begeisterung. Doch Schengen habe zwar die nationalen Grenzen abgeschafft, nicht aber die nationalen Identitäten.

Erfahrungen aus den Flüchtlingslagern

Daniela Neuendorf, Vorstand Refugees Foundation e.V., Köln, berichtete von ihren Erfahrungen aus dem Hauptcamp in Idomeni in Griechenland und dem Flüchtlingslager in Calais. In Griechenland befinden sich derzeit 50.000 Flüchtlinge, davon 8.500, die sich bisher in Idomeni aufgehalten haben. In Idomeni konnten die Menschen zwar selbstbestimmt leben, doch war es kein Ort, an dem man Menschen anständig unterbringen konnte. Die Hilfsorganisationen sind mit vielen Herausforderungen konfrontiert. Eine militante Gruppe von etwa 150 Flüchtlingen bedrohte beispielsweise ihre Hilfsorganisationen bei der Essensausgabe mit Stöcken, um einen Hungerstreik zu erzwingen. In den neuen Camps fehlt es noch an Geld, an Personal und an humanitären Einrichtungen. 2.000 der 8.500 Menschen aus Idomeni verstecken sich irgendwo auf griechischem Boden und sind nicht in den neuen Camps erschienen.

Neuendorf sagte, sie habe keine Kenntnisse darüber, wie viel Geld im Zusammenhang mit dem Türkei-Deal bereits nach Griechenland geflossen sei. Insgesamt stehen dem Land 4.000 Euro pro Flüchtling zu. Das Abkommen mit der Türkei hat die illegale Migration verstärkt, da die Einreise nur möglich ist, wenn ein illegaler eingewanderter Flüchtling gegen einen sich in der Türkei aufhaltenden Flüchtling eingetauscht wird. Die Schutzsuchenden besitzen im Schnitt zwischen 3.000 und 4.000 Euro, wenn sie in Griechenland ankommen. Für 1.500 Euro kann man in Calais einen falschen Pass kaufen, mit dem die Überfahrt nach England gelingt, oder alternativ die Route über Bulgarien versuchen. Die Refugees Foundation schätzt, dass 400 Flüchtenden pro Monat aus dem Flüchtlingslager in Calais die illegale Einreise nach England schaffen und sich anschließend melden – die Dunkelziffer liegt wahrscheinlich höher.

Neuendorf schilderte im Detail die Abläufe der illegalen Überfahrt von Flüchtenden von der Türkei nach Griechenland. Unter Waffengewalt müssen die Menschen die letzten persönlichen Gegenstände auf türkischen Boden zurücklassen und in überfüllte Boote steigen. Dabei organisieren sich die Schlepper in kleinen Teams, die für die Abholung, für die Unterbringung und für die Abfahrt zuständig sind. Für eine Überfahrt bezahlt ein Flüchtender je nach Wetterbedingungen zwischen 1.000 und 1.500 Euro. Je geringer die Überlebenschancen sind, desto weniger kostet die Überfahrt.

In Bezug auf die Willkommenskultur in Deutschland erwähnte **Neuendorf**, dass die Menschen, die mit Flüchtenden in Kontakt gekommen sind, dabei geblieben sind. Vornehmlich junge Menschen engagieren sich ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit. Ein Großteil der Bevölkerung hat sich von der Silvesternacht in Köln negativ beeinflussen lassen. Doch generell wissen die meisten der Schutzsuchenden über die hiesige Rechtslage Bescheid. Es gibt aber überall Menschen, die sich über die Gesetze hinweg setzen – in allen Nationalitäten.

Grenzregion Aachen

Dr. Gunter Schaible, Abteilungsleiter International, Verkehr und Handel, IHK Aachen, ging auf die Rolle von Aachen als Grenzregion ein. Über die Ost-West-Verbindung kommen allein aus Antwerpen jährlich 60 Millionen Tonnen Ware, 30 Millionen Tonnen davon werden auf LKWs transportiert. Aus Rotterdam kommen 140 Millionen Tonnen Ware Richtung NRW. Die Verengung der A4 bei Aachen auf eine Spur im Zuge der Grenzkontrolle sei wenig effektiv, jedoch sei dieses System alternativlos. Zusätzlich betonte **Schaible** die kulturelle Vielfalt im Grenzgebiet und betonte, dass die Menschen ein Leben ohne Grenzen als Selbstverständlichkeit sehen.

Mini-Schengen

Prof. Dr. Jacco Pekelder, von der Universität Utrecht und der Universität des Saarlandes, entgegnete auf die Frage, wie es mit Europa weiter gehe und ob Reformbedarf bestehe, wenn die Briten sich für die EU-Mitgliedschaft entscheiden sollten. Die momentane Situation der EU sei schwer vergleichbar. Die kritische Haltung gegenüber der Vertiefung der EU habe sich in den Niederlanden bereits in den 1970er Jahren abgezeichnet. Ein zentrales Problem sei, dass die Bevölkerung nicht vollständig von der Vertiefung der europäischen Politik in den 1990er-Jahren überzeugt gewesen sei. Aktuell bevorzuge der niederländische Finanzminister ein Mini-Schengen. Es bleibe dabei unklar, ob diese Aussage als Druckmittel zu interpretieren sei. Hinzu komme die Frage, welche Staaten für ein Mini-Schengen überhaupt in Frage kämen und wie es umzusetzen sei. Das politische Klima sei bei vielen Staaten europakritisch.

Homan äußerte die Ansicht, dass ein Mini-Schengen lediglich umgesetzt werden könne, wenn die Verträge von den beteiligten Staaten bindend eingehalten würden und ein Bruch der EU-Verträge konsequente Sanktionen nach sich ziehen würde. Jedoch sei eine einfache Kündigung der Verträge nicht umsetzbar. Vielmehr müssten die Verträge erneuert und angepasst werden.

Schaible zufolge stellt die IHK die Frage nach einem Mini-Schengen gar nicht. Werde der Brexit Realität und würden andere Staaten ebenfalls aus der EU austreten, entstehe ein Kerneuropa automatisch. Es sei sinnvoll, für den Verbleib der Länder in der EU zu kämpfen. Daher müsse ein Dialog mit den Staaten hergestellt werden, die im Austritt eine mögliche Option sähen.

Ruth Horte, Europe Direct, merkte an, dass die Bevölkerung größtenteils einen mangelhaften Kenntnisstand über die EU habe. Die Vorteile einer Mitgliedschaft innerhalb der EU seien einem Großteil der Bevölkerung nicht bewusst. Daher riet sie zur besseren Informationsvermittlung, um Irrtümer über angenommene Nachteile einer EU Mitgliedschaft auszuräumen. Die Umsetzung eines Kerneuropas bedeute das Ende der wirtschaftlichen und politischen Stabilität in Europa. Außerdem sei ein Kerneuropa rechtlich schwer umsetzbar.

Rechtspopulismus

Homan wies darauf hin, dass sich die häufigen Wahlen und Wahlkämpfe die Politiker zwingen, sich immer wieder neu zu positionieren. Dies eröffne dem rechten Rand eine Plattform, um für komplizierte Fragen vermeintlich einfache Antworten zu propagieren. Gemäßigte Politiker dem entgegneten und dabei die Bürger wieder mitnehmen.

Von Lüpke kritisierte die langsame Reaktion der Bildungsebene auf den gesellschaftlichen Rechtsruck, die fehlende Anpassung der Lehrpläne, fehlende finanzielle Unterstützung für Schulen und Mangel an politischer Bildung. Er forderte in Schule und Bildung auch eine stärkere Auseinandersetzung mit den Problemen auf europäischer Ebene. Als Lehrer sehe er sich selbst gefordert, seine Schüler darauf vorzubereiten, politische Ereignisse kritisch zu hinterfragen.

Lersch-Mense betonte, dass es 194 Europaschulen in NRW gebe. Das Thema „Europa“ müsse möglicherweise an Schulen intensiver durchgenommen werden. Die Überarbeitung von Lehrplänen sei jedoch ein schwieriger und langwieriger Prozess. Im Rahmen bestehender Lehrpläne könnten alternative Projekte angeboten werden, um Inhalte zu Europa besser zu vermitteln und das politische Denken in den Schulen stärker zu verankern. Eine Option, die Situation zu verbessern, sehe er darin, dass engagierte Lehrer die Änderung des Lehrplans in Lehrerorganisationen stärker vorantreiben.

Kontaktdaten FINE

Projektleitung:

Prof. Dr. Hartwig Hummel (geschäftsführend)
Jun.-Prof. Dr. Eva G. Heidbreder

ProjektmitarbeiterInnen:

Nicole Berbuir, MA (Projektkoordination)
Kevin Löpke
Teresa Völker

Kontaktinformationen

Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Politikwissenschaft III
Universitätsstr. 1
D-40225 Düsseldorf

Tel.: +49 (0)211 – 81 15097

Fax: +49 (0)211 – 81 15648

Email: fine@phil.uni-duesseldorf.de

www.fine.uni-duesseldorf.de

www.datenbank-europa-nrw.de