

BRIEFGUTACHTEN

DIE ZUKUNFT VON SCHENGEN

Nr. 28, März 2016

Mitglieder des Beirats für internationale Fragen (AIV)

Vorsitzender Prof. Jaap de Hoop Scheffer

Stv. Vorsitzender Prof. Dr. Alfred van Staden

Mitglieder
Prof. Tineke Cleiren
Prof. Dr. Joyeeta Gupta
Prof. Dr. Ernst Hirsch Ballin
Prof. Dr. Mirjam van Reisen
GenLt a. D. Marcel Urlings
Prof. Dr. Joris Voorhoeve

Sekretär Tiemo Oostenbrink

Beirat für internationale Fragen (AIV)
Postfach 20061
2500 EB Den Haag
Niederlande

Telefon + 31 70 348 5108/6060
E-Mail aiv@minbuza.nl
Internet www.aiv-advies.nl

Mitglieder des kombinierten Schengen-Ausschusses

Vorsitzender Prof. Dr. Ernst Hirsch Ballin

Mitglieder Koos Richelle
Prof. Linda Senden
Prof. Dr. Alfred van Staden

Sekretär Paula Sastrowijoto

Inhalt

Vorwort

I	Der Kontext: humanitäre Krisen in der Welt, Migrationskrise hier	6
II	Die Bedeutung von Schengen	8
III	Probleme mit dem Schengensystem	10
IV	Die Notwendigkeit eines integrierten Vorgehens	14
V	Die Notwendigkeit einer verstärkten und solidarischen Schengen-Zusammenarbeit	16
VI	Auf dem Weg zu einer besseren Überwachung der Außengrenzen	20
VII	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	22

Anhang I	Gutachtenauftrag
-----------------	-------------------------

Vorwort

Mit Schreiben seiner Präsidentin vom 28. Januar 2016 (Anhang I) hat das Abgeordnetenhaus den Beirat für internationale Fragen (Adviesraad Internationale Vraagstukken/AIV) gebeten, ein Gutachten über »die Zukunft von Schengen« zu erstellen.¹ Zu drei Aspekten wünscht das Parlament gezielte Empfehlungen: zu den kürzlich von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlägen zum Grenzschutz, zu dem Verhältnis zum freien Verkehr von Personen und Waren innerhalb der Europäischen Union und zu den möglichen Auswirkungen eines »Mini-Schengens«. Diese Themen ergeben sich aus Fragen über das Funktionieren der europäischen Migrationspolitik, die viele Menschen beschäftigen. Der AIV wird zur Einführung den Kontext skizzieren; anschließend gibt er eine Übersicht über die Vorschriften und Vereinbarungen, die mit dem Oberbegriff »Schengen« zusammengefasst werden.

1 Der AIV hat einen kombinierten Schengen-Ausschuss eingerichtet; den Vorsitz hatte Herr Prof. Dr. Ernst Hirsch Ballin inne (AIV, zugleich Vorsitzender des Menschenrechtsausschusses). Dem kombinierten Ausschuss gehörten folgende Mitglieder an: Herr Koos Richelle (Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit), Herr Prof. Dr. Alfred van Staden (AIV, zugleich Vorsitzender des Ausschusses für europäische Integration), Frau Prof. Linda Senden (Ausschuss für europäische Integration); Paula Sasrowijoto fungierte als Sekretär des kombinierten Ausschusses, der zudem von einem Praktikanten, Herrn Kaandorp, unterstützt wurde. Für das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten waren an der Erstellung des Gutachtens Herr Chris Devillers und Herr Kees Cath beteiligt. Der AIV hat das Gutachten auf seiner Sitzung vom 4. März 2016 verabschiedet.

I **Der Kontext: humanitäre Krisen in der Welt, Migrationskrise hier**

Krieg und Gewalt haben im Nahen Osten und in Nordafrika, insbesondere in Syrien, eine humanitäre Krise ungekannten Ausmaßes verursacht. Die Lage wird sich so bald nicht bessern, und selbst wenn diplomatische und politische Verhandlungen über den komplexen Bürgerkrieg in Syrien Ergebnisse hervorbringen, ist der Wiederaufbau noch in weiter Ferne. Im Jemen und in Libyen wüten Bürgerkriege, und im Irak stehen noch weite Teile des Landes unter der Herrschaft von Da'esh (IS). Die Situation in Tunesien ist, bei allem Optimismus mit Blick auf eine demokratische Entwicklung nach dem Arabischen Frühling von 2011, sehr instabil. Der Zustrom von Menschen auf der Suche nach einer sicheren Zukunft in Europa wird nicht abnehmen, solange es in der Region weder Frieden noch Sicherheit gibt und eine wirtschaftliche Perspektive fehlt. Das gilt auch für die Länder in Afrika südlich der Sahara und des Horns von Afrika. Deshalb kann die Migrationsproblematik auch nicht auf den Grenzschutz verengt werden: die Antwort muss in eine kohärente Außenpolitik eingebettet sein. Die Regierungen und die Institutionen der Europäischen Union haben die Flüchtlingskrise zwar wiederholt auf die Tagesordnung gesetzt, doch noch haben sie keine wirkliche Lösung dafür gefunden, wie sich der Flüchtlingsstrom steuern und verringern lässt. Kommissionspräsident Juncker sprach sich bereits bei seinem Amtsantritt im Juli 2014 angesichts der Flüchtlinge, die über Italien in die EU kamen, dafür aus, ein legales Migrationssystem zu schaffen und die europäischen Grenzen durch die Ausweitung der Grenzschutzagentur Frontex zu sichern. Auf diese Weise sollte der unkontrollierte Zustrom beschränkt werden. Jetzt, fast anderthalb Jahre später, scheint die Botschaft der Kommission endlich gehört zu werden. Dazwischen liegt ein Jahr unkoordinierter Maßnahmen und scharfer Diskussionen über die Umverteilung leibhaftiger Asylbewerber. Zunächst ging es um die freiwillige Umverteilung von 40 000 Asylbewerbern und keine drei Monate später um die Umverteilung weiterer 120 000 Asylbewerber im Zuge einer verbindlichen Quotenregelung (die jedoch noch kaum zur Anwendung kommt). Diese Zahlen machen übrigens nur einen kleinen Teil der Asylbewerber aus, die im Sommer und Herbst 2015 ohne ordnungsgemäße Registrierung und Kontrolle an den Außengrenzen der EU erreicht hatten. Ihr Zustrom führte zu Vereinbarungen über die Einrichtung sogenannter Hotspots in Italien und Griechenland und über die Verteilung der Asylbewerber. Einige Mitgliedstaaten führten vorübergehend bestimmte Formen von Grenzkontrollen ein und errichteten Zäune entlang eines Teils der Binnengrenzen und kritisierten den Mangel an Kontrollen an den EU-Außengrenzen. Die Konfrontationen über diese Materie zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union bzw. dem Europäischen Rat, aber auch zwischen den Visegrád-Staaten und den westeuropäischen Mitgliedern haben tiefe Spuren hinterlassen. Asyl ist nun einmal ein sensibles innenpolitisches Thema.

Mittlerweile ist eine heftige Diskussion entbrannt. Einige Mitgliedstaaten erklären Schengen für tot, weil einige Länder die zulässigen vorübergehenden Einschränkungen in Kraft gesetzt und erneut Kontrollen an Binnengrenzen eingeführt haben. Andere Mitgliedstaaten diskutieren öffentlich über ein »Mini-Schengen«, zu dem beispielsweise Griechenland nicht gehören soll. Der informelle Rat der für die Migration zuständigen Minister hat am 25. Januar 2016 die Europäische Kommission gebeten, die

sechsmonatige Aussetzung der Schengen-Regelung um zwei Jahre zu verlängern.² Dies ist auf der Grundlage einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit möglich, zuvor muss aber festgestellt werden, dass es an den Außengrenzen ein Problem gibt.

2 Artikel 23 der Verordnung über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

II Die Bedeutung von Schengen

Unter »Schengen« versteht man eine Kooperation von Staaten, die durch die Abschaffung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Binnengrenzen) und die Anwendung gleicher Anforderungen für den Zugang zu dem so gebildeten gemeinsamen Gebiet den freien Personenverkehr vereinfacht. Ursprünglich war diese Kooperation in Übereinkommen geregelt, die 1985 und 1990 zwischen den Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich geschlossen worden waren. Nach und nach haben sich weitere Staaten angeschlossen, zunächst mit ergänzenden Abkommen, seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union. Irland und das Vereinigte Königreich haben damals eine Ausnahmeregelung erwirkt, wodurch sie nicht Teil von Schengen sind.³ Bulgarien und Rumänien sind seitdem aufgrund einer Regelung, die bei ihrem Beitritt zur EU getroffen wurde, vorläufig ausgenommen, wie auch Kroatien, das als letztes Land zu der Union gestoßen ist. Durch eine Art Fusionsabkommen mit der – vom Zweck her vergleichbaren – Nordischen Passunion fallen auch Island und Norwegen unter Schengen. Die Schweiz gehört kraft eines separaten Abkommens dazu. Und außer Andorra sind auch alle europäischen Mikrostaaten⁴ de jure oder de facto Teil des Schengensystems. Die außerhalb Europas gelegenen Teile der Mitgliedstaaten sind überwiegend von Schengen ausgenommen.

Artikel 77 AEUV bildet die Kernbestimmung des Schengensystems. Danach muss die Union eine Politik entwickeln, mit der:

- a) sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;
- b) die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll;
- c) schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll.

Hieraus ergibt sich, dass zur Zielgruppe des Systems auch Angehörige von Drittstaaten gehören und dass sie damit mehr Menschen umfasst als die europäischen Bürger mit ihrem Grundrecht, »sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten«⁵. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁶ nennt die Möglichkeit, Angehörigen von Drittstaaten Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit zu gewähren, sie schreibt dies aber nicht vor.

Nach Auffassung des AIV ist das von Schengen geschaffene Recht, von einem Mitgliedstaat in den anderen Mitgliedstaat zu reisen, ohne kontrolliert zu werden,

3 Jetzt geregelt in Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dies impliziert übrigens nicht, dass gegenüber diesen Ländern kein Recht auf freien Personenverkehr bestünde.

4 Liechtenstein, Monaco, San Marino und Vatikanstadt.

5 Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a AEUV und Artikel 45 Absatz 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

6 Artikel 45 Absatz 2.

zunächst einmal von großer individueller Bedeutung für die Entfaltung grenzüberschreitender Initiativen und Aktivitäten von Bürgern, egal in welcher Eigenschaft sie handeln – als Bewohner des Grenzgebiets, Verbraucher, Arbeitnehmer, Dienstleister oder Dienstleistungsempfänger, Unternehmer, Tourist, Student usw. Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (die sog. Unionsbügerrichtlinie), konkretisiert dieses Recht dahingehend, dass einem EU-Bürger nur dann Verwaltungsformalitäten auferlegt werden dürfen, wenn er sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten will. Zum einen handelt es sich hierbei um eine große Errungenschaft des europäischen Einigungsprozesses, deren Bedeutung für die Identifizierung der Bürger mit der Europäischen Union nicht unterschätzt werden darf. Zum anderen ist der freie Verkehr ohne Grenzkontrollen auch von großer allgemeiner Bedeutung, weil die Freizügigkeit von Personen auch für das Funktionieren des Binnenmarkts als Ganzes von überragender Bedeutung ist. Der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen hat sich hierdurch deutlich vereinfacht und ist zugleich kosteneffizienter geworden. Auch darf die Bedeutung von Schengen für die niederländische Volkswirtschaft nicht unterschätzt werden. Nach einer Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. März 2016 und kürzlich erschienenen Veröffentlichungen könnte ein Ende von Schengen kumulativ immensen Schaden verursachen.⁷ In der Mitteilung arbeitet die Kommission einen Fahrplan aus, um die im Februar 2016 konstatierten schwerwiegenden Mängel des Schengensystems, insbesondere an den Außengrenzen Griechenlands und im Mittelmeer, zu beheben.⁸

7 Die Kommission veranschlagt die direkten Kosten für die EU-Wirtschaft auf 5 bis 18 Milliarden Euro pro Jahr (COM(2016) 120 final, Abschnitt 2). »Overall, the Schengen Area's GDP would be reduced by 0.8 points, equivalent to more than 100 billion euros.« Siehe: »Les conséquences économiques d'un abandon des accords Schengen«, France Stratégie, la note d'analyse, Februar 2016 – Nr. 39. »For Germany alone, lower growth might be expected to produce cumulated losses of at least 77 billion euros between 2016 and 2025. In a more pessimistic scenario, losses could amount to as much as 235 billion euros. For the EU as a whole, they would be likely to reach 470 billion.«, in: »End to Schengen could mean a dramatic decline in growth for Europe«, Bertelsmann-Stiftung, 22. Februar 2016.

8 Siehe Beschluss des Rates vom 12. Februar 2016 mit einer Empfehlung für Griechenland unter Bezugnahme auf den Bericht der Kommission vom 2. Februar 2016 und den Beschluss der Kommission C(2016) 1219 vom 24. Februar 2016.

III Probleme mit dem Schengensystem

Die aktuellen Probleme der EU mit der adäquaten Aufnahme von Migranten hängen nicht nur zusammen mit der großen Zahl der Personen und ihren verschiedenen Situationen nebst den damit verbundenen Zuordnungen (Flüchtling, Wirtschaftsmigrant). Zu einem Großteil sind die Probleme auch auf die Art und Weise zurückzuführen, wie das Schengensystem in Relation zur europäischen Asylpolitik ausgestaltet wurde.

Es gibt höchst unterschiedliche Wahrnehmungen von den Migranten, die seit vorigem Jahr in viel größerer Zahl Asyl beantragen, und zwar vor allem in Deutschland, aber auch in Schweden, Österreich, den Niederlanden und benachbarten Mitgliedstaaten. Auch in Wirklichkeit unterscheiden sich ihre persönlichen Situationen stark. Neben den Menschen, die in Todesangst vor Kriegsgewalt und Verfolgung flüchten, gibt es viele, die sich zwar bereits außerhalb der Gefahrenzone befunden haben, die jedoch für sich selbst und für ihre Kinder dort keine annehmbare Lebensperspektive sehen und möglicherweise schon jetzt mit einem fatalen Mangel an Bildung und Beschäftigung konfrontiert sind. In viel geringerem Umfang befinden sich Menschen mit bösen Absichten – Terrorismus oder Betrug – unter den Asylsuchenden. Bekannt ist, dass sich auch durchaus viele Menschen aus sicheren Balkanländern und nordafrikanischen Staaten den nach Westeuropa ziehenden Asylbewerbern angeschlossen haben. Es handelt sich also, um den internationalen Sprachgebrauch zu bemühen, um gemischte Migrationsströme.

Interne Freizügigkeit von Personen ohne Kontrollen an den Binnengrenzen impliziert die Notwendigkeit einer soliden Bewachung der Außengrenzen und von Maßnahmen mit Blick auf die Einreise in das Schengengebiet. Artikel 77 Absatz 2 AEUV in seiner aktuellen Fassung bestimmt, dass das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die unter anderem folgende Bereiche betreffen: a) die gemeinsame Politik in Bezug auf Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel; b) die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden; c) die Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können; d) alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind; e) die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.

Visa und Grenzschutz

Konkrete Vereinbarungen, die in diesem Zusammenhang getroffen worden sind, beziehen sich zunächst einmal auf die Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung – insbesondere beim Datenaustausch, seit dem Prümer Vertrag (2005) auch auf DNA und Kennzeichen – und auf den Schutz der Außengrenzen. Angehörige von Staaten, für die keine Visafreiheit gilt, müssen bei einem Konsulat eines der Schengenstaaten ein sog. Schengenvisum beantragen, um einreisen zu können. Näheres hierzu regelt die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft. In Ausnahmefällen sind Staaten berechtigt, nationale Visa auszustellen; in einem solchen Fall gilt das Visum nur für dieses Land, und der Visuminhaber darf nicht in andere Schengenstaaten weiterreisen, auch wenn das schwer zu überprüfen ist. Die Visumpflicht wird nicht nur an den Außengrenzen durchgesetzt, sondern auch dadurch, dass Fluggesellschaften und Schiffe mit einem Zielort im Schengengebiet keine Passagiere ohne Visum an Bord nehmen dürfen. Transitpassagiere auf Flughäfen benötigen kein Visum, es sei denn, sie haben die

Staatsangehörigkeit eines von zwölf benannten Ländern, aus denen viele Asylbewerber kommen. Diese Maßnahme soll verhindern, dass im Transitbereich Asyl beantragt wird. Dies erklärt, warum Asylanträge in Schengenländern überwiegend von Personen gestellt werden, denen es irgendwie gelungen ist, das Hoheitsgebiet eines der teilnehmenden Länder zu erreichen.

Asylpolitik

Unabhängig vom Schengensystem ist eine Regelung über die Zuständigkeit für Asylanträge zustande gekommen. Zunächst war dies wiederum ein separates Übereinkommen, das 1990 in Dublin geschlossen wurde, aber erst 1997 in Kraft getreten ist. Dieses Übereinkommen wurde 2003 durch eine EU-Verordnung ersetzt. Seit dem 1. Januar 2014 gilt die Dublin-III-Verordnung, die – mit Ausnahme Dänemarks – für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist, also auch für das Vereinigte Königreich und Irland.⁹ Island, Norwegen und die Schweiz sind über Sonderabkommen angeschlossen, genau wie Dänemark, das eine Opt-out-Option hatte. Die zugrunde liegende Bestimmung ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Artikel 78 AEUV: »Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.« Diese Politik muss unter anderem mit der Genfer Flüchtlingskonvention in Einklang stehen.

Die Hauptregel der Dublin-III-Verordnung besagt, dass der Mitgliedstaat, in dem ein Asylantrag gestellt wird, zunächst einmal beurteilen muss, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags bei einem anderen Mitgliedstaat liegt. Das kann – in dieser Reihenfolge – der Mitgliedstaat sein, in dem sich ein Familienmitglied oder (bei Minderjährigen) ein Familienangehöriger rechtmäßig aufhält, oder der Mitgliedstaat, der einen anderen Aufenthaltstitel oder ein Visum ausgestellt hat, oder der Mitgliedstaat, über den der Asylbewerber in die EU gekommen ist. Der die Prüfung ausführende Mitgliedstaat ist berechtigt, die betreffende Person in den betreffenden Mitgliedstaat, häufig das Land der Einreise in die EU, zurückzuführen. Ist das nicht möglich oder kann die Einreise nicht nachgewiesen werden, ist derjenige Mitgliedstaat zuständig, von dem aus der Asylbewerber durchgereist ist, oder letztendlich der Mitgliedstaat, der die Prüfung durchführt. Die Kombination von Schengensystem und Dublin-III-Verordnung bringt es also mit sich, dass Asylanträge von Personen, die zuvor kein Visum beantragt haben, grundsätzlich an den Außengrenzen zu stellen sind. Der Flughafen Amsterdam-Schiphol und der Rotterdamer Hafen sind solche Außengrenzen, spielen aber zahlenmäßig in dieser Hinsicht nur eine untergeordnete Rolle, da die Reisenden, bevor sie an Bord gehen, kontrolliert werden. Die Einreise von Asylbewerbern in großem Stil konzentriert sich damit auf diejenigen Außengrenzen, die auf dem Landweg oder über irregulären Transport auf dem Seeweg – oft unter gefährlichsten Umständen – erreicht werden.

Die überarbeitete Richtlinie des Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (2013/32/EU) kennt die Begriffe »sicherer Drittstaat«, »sicherer europäischer Drittstaat« und »sicherer Herkunftsstaat«; diese Bestimmungen sind mit Wirkung vom 20. Juli 2015 in das niederländische Ausländergesetz (Vreemdelingenwet 2000) aufgenommen worden. Ein Asylantrag kann in diesen Fällen für unzulässig oder offensichtlich unbegründet erklärt werden.

9 Verordnung 604/2013 vom 26. Juni 2013, Abl. EU 2013, L 180/31.

Wengleich in Artikel 80 AEUV »der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht« betont wird, und zwar als Grundlage sowohl für den Schutz der Außengrenzen als auch für die gemeinsame Asylpolitik, führt das heutige System dazu, dass die betreffenden Außengrenzenstaaten wie Griechenland, Italien und Malta unverhältnismäßig stark belastet werden.¹⁰ Der Geist der Solidarität ist also in der derzeitigen Ausgestaltung der europäischen Rechtsvorschriften nur unzureichend zu erkennen. Dies hängt auch eng mit anderen grundsätzlichen, politischen Entscheidungen zusammen, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Schutz der Außengrenzen getroffen haben. Auch wenn nach Artikel 77 AEUV, wie erwähnt, »schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll«, sieht die Realität so aus, dass das System nicht europäisch ausgerichtet ist, sondern der Verantwortlichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten überlassen wird. Dies ist unter anderem auf verfassungsrechtliche Erwägungen sowie insbesondere auf die Furcht vor dem Verlust von Zeichen der »Souveränität« zurückzuführen, den ein wirklich integriertes System mit sich bringen würde.¹¹ Trotz regelmäßiger Evaluierungen hat man letztlich darauf vertraut, dass die Mitgliedstaaten eine adäquate Handhabung finden würden.

Obwohl längst klar war, dass die Überwachung der Außengrenzen in der Praxis Mängel aufwies, nahmen die Mitgliedstaaten die Situation faktisch hin und sahen keine dringende Notwendigkeit, ein stärker europäisch orientiertes Vorgehen zu vereinbaren, solange die Flüchtlingszahlen überschaubar waren. Eine Rückführung in das Land der Einreise war in vielen Fällen praktisch unmöglich, weil nicht mit hinreichender Sicherheit geklärt werden konnte, welches Land das war. Die dazu erforderliche Registrierung und Aufnahme in die gemeinsame Fingerabdruck-Datenbank Eurodac hatten Zypern, Griechenland und Italien in den Jahren zuvor in den meisten Fällen nicht vorgenommen.¹² Aber

10 Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick und Violeta Moreno-Lax, *Enhancing the CEAS and Alternatives to Dublin*, Study for the LIBE-Committee of the European Parliament, 2015. Siehe: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf>; ECRE report *Dublin II Regulation – Lives on Hold*, 2013; Valsamis Mitsilegas, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, *Comparative Migration Studies* 2014, Bd. 2, Nr. 2, S. 181–202; E. Brouwer, *Europees asielbeleid: van onderling wantrouwen naar gedeelde verantwoordelijkheid* (Europäische Asylpolitik: von gegenseitigem Misstrauen zu geteilter Verantwortung), erscheint in NtER 2016, Nr. 2.

11 C.J.C.F. Fijnaut: »Pleidooi voor de vorming van een Schengen II: Versterking van de controle aan de buitengrenzen en van de politie en justitie samenwerking in het binnengebied van de Europese Unie« (Plädoyer für die Schaffung eines Schengen II: Verstärkung der Kontrolle an den Außengrenzen und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im Binnengebiet der Europäischen Union), in: *WBS jaarboek Europa* (Wiardi Beckman Stichting, Jahrbuch Europa), erscheint im Frühjahr 2016.

12 Tabelle: Eurodac-Registrierungen und -Grenzübertritte in Griechenland, Malta, Spanien, Zypern und Italien (2015). Der Vergleich mit den Frontex-Zahlen macht die »Unterregistrierung« sichtbar. Quelle: Ministerium für Sicherheit und Justiz.

	Griechenland	Malta	Spanien	Zypern	Italien
Registrierung von Grenzübertritten in Eurodac, Code 2	228 159	0	5 478	1	57 342
Tatsächliche Grenzübertritte (Frontex)	885 709	106	8 038	1 416	153 840
Differenz (Umfang der Unterregistrierung)	657 550	106	2 560	1 415	96 498

selbst wenn das geschehen wäre, hätten Asylbewerber unter den heutigen Umständen nicht nach Griechenland überstellt werden dürfen, weil dort – gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von Anfang 2011 – menschenunwürdige Aufnahmebedingungen herrschten.¹³ Die anderen Mitgliedstaaten haben sich mit dieser Situation de facto arrangiert. Als die Asylbewerberzahlen 2014 sehr stark anstiegen und Griechenland und andere Länder diese Last nicht mehr bewältigen konnten, verlagerten sich die Folgen in Länder, die auf dem Landweg erreicht werden konnten, insbesondere nach Deutschland. Als Deutschland 2015 auf weitere Versuche verzichtete, Bewerber unter Berufung auf die Dublinverordnung in einen anderen Mitgliedstaat zurückzuführen, handelte es sich hierbei weniger um die Änderung des eigenen politischen Kurses als um die Anerkennung einer faktischen Unmöglichkeit.

Die Maßnahmen, die jetzt sowohl von der EU als auch von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, um die Zahl neuer Asylbewerber zu beschränken, müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Sie stehen entweder im Zeichen der Beschränkung der Einreise ins eigene Land bzw. in den Schengenraum insgesamt oder im Zeichen größerer Solidarität (etwa über eine Teilung der Aufgaben und der Kosten) beim Schutz der Außengrenzen und bei der Aufnahme. Der AIV wird im Weiteren ausführen, warum er der Auffassung ist, dass Elemente beider Antworttypen mit politischen Maßnahmen kombiniert werden sollten, die darauf abzielen, die Gründe für die Beantragung von Asyl zu verringern. Maßnahmen, die ausschließlich zum Ziel haben, Menschen abzuschrecken und Anreize zu beseitigen, sind allerdings nicht die richtige Antwort, weil sie das Elend für tatsächlich Verfolgte verlängern, weil sie andere Länder mit einer nicht zu bewältigenden Aufgabe belasten – im Libanon besteht beispielsweise schon ein Viertel der Bevölkerung aus Flüchtlingen¹⁴ – und weil sie auch nichts ausrichten gegen arglistige Formen des Missbrauchs.

13 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 21. Januar 2011 in der Sache M.S.S. gegen Belgien und Griechenland (Nr. 30696/09), EGMR [2011] 30696/09.

14 »Conditions of Syrian refugees in Lebanon worsen considerably, UN reports«, 23. Dezember 2015, abgerufen am 29. Februar 2016. Siehe: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52893#.VtQ6N1JvFoc>>. »Lebanon now hosts more than one million Syrian refugees, representing 25% of the population. This is the world's highest number of refugees per inhabitant.« Informationen bezogen von: Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015.

IV Die Notwendigkeit eines integrierten Vorgehens

Der AIV erkennt an, dass in akuten Situationen schnelles Handeln gefragt ist; gleichzeitig unterstreicht er, dass verhindert werden muss, dass große Errungenschaften, die die Bürger direkt betreffen, darunter die internationale Rechtsordnung, das Asylrecht und die Freiheiten des Binnenmarkts, aufs Spiel gesetzt werden. Dies muss die Grundlage für jeden politischen Lösungsansatz sein. Darüber hinaus ist der AIV der Meinung, dass ein kontrollierter Umgang mit den Problemen langfristig sowohl einen integrierten Ansatz als auch eine verstärkte und solidarische Schengen-Zusammenarbeit erfordert. Beide Komponenten werden nachstehend näher erläutert.

Zunächst einmal bietet nur ein integrierter Ansatz Aussicht auf eine effektive Politik. Die Bedeutung von Grenzkontrollen ist relativ, weil sie nur die Verkleinerung der Probleme bewirken können; im Kern geht es darum, ob humanitäre Krisen wie die aktuelle in Syrien verhindert werden können oder sich rechtzeitig in den Griff bekommen lassen. Asyl ist dafür nicht die Lösung, sondern die Ersatzoption für diejenigen, denen man das Schlimmste ersparen will. Der Zustrom einer großen Zahl von Asylbewerbern nach Westeuropa aus dem ehemaligen Jugoslawien Anfang der 1990er Jahre erfolgte, bevor Schengen und Dublin in Kraft traten; erst 1995 folgte, nach vier erfolglosen Versuchen zwischen 1992 und 1994, eine effektive europäische und amerikanische militärische und diplomatische Intervention, um das Leid und das Blutvergießen zu beenden.

Die EU-Politik der vergangenen Jahrzehnte war auf Ordnung und Aufgabenteilung ausgerichtet, konnte aber nicht auf genügend Rückhalt zählen und wurde auch nicht hinreichend umgesetzt. Zur Ordnung gehörte die Präferenz für die Unterbringung von Flüchtlingen – häufig mit Hilfe des UNHCR – in Nachbarländern. Die dauerhafte Nutzung der dortigen Einrichtungen hat das UNHCR vor eine kaum zu lösende Aufgabe gestellt. Die Finanzierung, die faktisch von einer kleinen Zahl von UN-Mitgliedstaaten und Spendern getragen wird, liegt nach wie vor unter dem erforderlichen Mindestniveau, mit der Folge, dass es an Bildungsangeboten fehlt und die Menschen sich veranlasst sehen, anderswo Schutz zu suchen. Diese Form der Unterbringung bietet also ein gewisses Maß an physischer Sicherheit – trotz der zunehmenden Gewalt in den großen Lagern –, für viele Menschen verlängert sie aber die aussichtslose Situation. Die EU-Mitgliedstaaten, die zu den wohlhabendsten Ländern der Welt zählen, sind bemüht, die Einreise von Asylbewerbern zu beschränken, indem sie zwingend vorschreiben, dass diese nur mit Visum an Bord eines Flugzeugs oder Schiffes gehen dürfen, und indem sie Länder in der mittelbaren Umgebung als sicher einstufen. Dennoch haben in den vergangenen Jahren immer mehr Menschen versucht, diese Hürden zu überwinden. Insbesondere die aussichtslose Lage im verwüsteten Syrien hat immer mehr Menschen dazu gebracht, sich auf den Weg nach Europa zu machen. Nicht einmal die damit verbundenen Risiken, z. B. im Meer zu ertrinken, halten sie davon ab. Daneben gibt es Menschen, die gar keine Flüchtlinge sind, die aber (möglicherweise nachvollziehbare) Motive haben, nach Europa kommen zu wollen. Um einer weiteren Überbelastung entgegenzutreten, kommt es darauf an, die bestehenden Möglichkeiten zur effektiven Rückführung dieser Migranten schnell zu nutzen. Auch stellt sich die Frage, ob man Menschen in von Krieg und gesellschaftlichem Zerfall getroffenen Gebieten, deren Arbeitskraft in Europa willkommen wäre, nicht auf andere Art und Weise Perspektiven aufzeigen kann. Die zweckfremde Nutzung des Asylverfahrens und der Druck auf das Schengensystem können auch dadurch verringert werden, dass man ein gut funktionierendes System legaler Wirtschaftsmigration für die Fälle schafft, in denen beide Seiten davon profitieren. Der AIV weist auf die Bedeutung

besser funktionierender regulärer Kanäle für (eventuell befristete) Migration hin. Er schlägt vor, über Schritte in Richtung eines europäischen Grüne-Karte-Systems nachzudenken, das weiter geht als das bestehende Blaue-Karte-System für hochqualifizierte Beschäftigten im Sinne der Richtlinie 2008/50/EG.

Die Bearbeitung von Asylanträgen muss auf verantwortungsvolle Art erfolgen. Soll der Asylmissbrauch verhindert werden, liegt die Verantwortung hierfür sowohl beim Flüchtling, entsprechend den Vorgaben der Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), als auch bei der aufnehmenden Gesellschaft. Eine hohe Bewerberzahl erschwert diese Aufgabe, enthebt aber nicht von der Pflicht zur Sorgfalt. Der AIV merkt in diesem Zusammenhang an, dass die Realität der umfangreichen gemischten Migrationsströme auch effektive Maßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich macht, insbesondere eine Stärkung aller beteiligten Stellen im Bereich der Ausländerpolitik. Dazu zählt auch die polizeiliche Ausländeraufsicht, die von der Königlichen Marechaussee und der Nationalpolizei in den Grenzregionen und zum Teil auch an Orten durchgeführt wird, an denen illegale Beschäftigungsverhältnisse vermutet werden. Diese Aufsicht muss – selbstverständlich ohne die Betroffenen aufgrund ihres Aussehens oder ihrer Herkunft zu stigmatisieren – auf der Grundlage von Erkenntnissen und Anhaltspunkten im Hinblick auf einen Missbrauch des Asylverfahrens erfolgen, z. B. bei Kosovaren, die sich unter syrische, irakische und eritreische Asylbewerber mischen.

Aus dem Gedanken heraus, dass Vorbeugen besser ist als Heilen, müssen die EU und die wichtigsten Mächte, die ihr angehören, sich in den betreffenden Regionen viel stärker als stabilisierende Macht manifestieren. Frühwarnerkennnisse müssen ernst genommen werden: es hielten sich bereits mehrere Millionen Syrer in Lagern in der Region auf, als der Rest der Welt einfach weiter wegschaute. Die Erwartung, dass die Türkei als sicheres Land noch viel mehr Flüchtlinge aufnehmen kann als bisher schon, hat nichts mit der Wirklichkeit zu tun. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Feindseligkeiten im Südosten der Türkei Flüchtlingsströme innerhalb der Türkei und von der Türkei aus in Gang setzen werden.

V Die Notwendigkeit einer verstärkten und solidarischen Schengen-Zusammenarbeit

Die starke Zunahme der Zahl der Asylbewerber, die ohne Kontrolle oder Registrierung in die Europäische Union einreisen, hat Mitte 2015 dazu geführt, dass einige Länder bestimmte Kontrollen und Barrieren an den Binnengrenzen eingerichtet haben. Als vorübergehende Maßnahme ist dies nach Auffassung der Europäischen Kommission im Rahmen des Schengensystems zulässig.¹⁵ Die Formulierung von Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe a AEUV (»eine Politik, mit der sichergestellt werden soll«) lässt in der Tat unter besonderen Umständen Spielraum für die Wiedereinführung von Kontrollen bei der Überschreitung von Binnengrenzen. Irland und das Vereinigte Königreich gehören dem Schengensystem zwar nicht an, sind aber voll und ganz an den freien Personenverkehr gebunden.¹⁶

Was allerdings unter der vereinzelt geforderten »Schließung der Grenzen« zu verstehen ist, ist nicht ohne weiteres klar. Die Landesgrenzen zwischen den Benelux-Staaten und Deutschland bzw. Frankreich wurden vor Schengen lediglich an den wichtigsten Grenzübergängen bewacht. Die Situation unterschied sich stark von mehr oder weniger hermetisch geschlossenen Grenzen wie beispielsweise zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Fast niemand will geschlossene Grenzen dieser Art mit Zäunen und Mauern und der entsprechenden Bewachung zurückhaben. Allerdings spielen Grenzkontrollen eine Rolle bei der Begrenzung der negativen Folgen umfangreicher gemischter Migration.

Es stellt sich denn auch die Frage, wie sinnvoll und wünschenswert es ist, Binnengrenzen wieder verstärkt dauerhaft zu bewachen und zur Schaffung eines sog. Mini-Schengens überzugehen. Einfach wieder Grenzkontrollen einzuführen ist aus Sicht des AIV keine wirkliche Alternative im Sinne des Gutachtauftrags, aber möglicherweise eine ungewollte Konsequenz aus dem Zerfall des Schengensystems. Dies hätte sehr hinderliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt, und in den Grenzregionen würde sich Unbehagen breit machen. Darüber hinaus würden enorme Kosten entstehen für die Schaffung einer Infrastruktur aus Grenzvorrichtungen und Kontrollstellen sowie für Personal. Wenn man davon ausgeht, dass diejenigen Mitgliedstaaten, in die die meisten Asylbewerber reisen, keine Zäune und Mauern im Stile totalitärer Regime errichten wollen, hätte die administrative Schließung und Bewachung beispielsweise der niederländischen Grenzen wenig Effekt. Menschen, die aus Not oder auf der Suche nach besseren Lebensperspektiven Gefahren wie die Überfahrt über das Meer in äußerst unsicheren Booten in Kauf nehmen, werden sich davon nicht abschrecken lassen. Sehr wohl von Einfluss auf die Zahl der Asylbewerber ist aber erfahrungsgemäß die Frage, wie die

15 Europäische Kommission, 23. Oktober 2015, zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Kontrollen an den Binnengrenzen, die Deutschland und Österreich gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung Nr. 562/2006 wiedereingeführt haben (Schengener Grenzkodex). Siehe: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission_opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf>.

16 Die Schlussfolgerung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016 spricht nur von einer Änderung bestimmter Modalitäten in Bezug auf die soziale Sicherheit und die Familiengründung.

Betroffenen selbst ihre Aussichten auf ein neues Leben einschätzen.

Es sind allerdings Maßnahmen vorstellbar, die – eventuell befristet, wie nach der Schengenverordnung zulässig – zu Kontrollen an den Binnengrenzen führen. Selektive Kontrollen an den Binnengrenzen können dabei helfen, die Zahl der Durchreisen zu verringern (unabhängig davon, ob die vorgeschriebene Registrierung im Einreiseland zuvor erfolgt ist oder nicht). Darüber hinaus können solche Kontrollen verhindern helfen, dass Personen, denen auferlegt wurde, das Land zu verlassen, sich andernorts im Schengenraum niederlassen. Sie können aber nichts an der Tatsache ändern, dass Personen, die bei der Kontrolle keinen Aufenthaltstitel vorweisen können, irgendwo bleiben müssen. Andere Schengenstaaten werden die Ausweisung nur akzeptieren, wenn sie verpflichtet sind, die (weitere) Bearbeitung eines Asylantrags zu übernehmen; Gleiches gilt für sichere Drittstaaten. Die Nachbarländer Syriens sind bereits einer extremen Belastung ausgesetzt und weisen einen Flüchtlingsanteil in ihren Bevölkerungen auf, der weit höher liegt als der in Europa.¹⁷ Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass Saudi-Arabien und die Golfstaaten viel mehr tun könnten, aber es ist noch ein weiter Weg dahin, dass diese Länder einerseits als sicher und andererseits auch als zur Zusammenarbeit bereit eingestuft werden können.

Die Einführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wird also mit der Umverteilung und/oder der Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen in den Ländern einhergehen müssen, in denen Asylbewerber an der Weiterreise gehindert werden, beispielsweise in Griechenland oder den Balkanstaaten. Für beide Varianten bedarf es einer viel größeren finanziellen und organisatorischen Solidarität der EU-Mitgliedstaaten, als sie bisher geleistet worden ist; der Beschluss über eine relativ bescheidene Umverteilung von Asylbewerbern¹⁸ wird kaum umgesetzt. Darüber hinaus ist ein abschreckender Effekt im Hinblick auf den langen und riskanten Weg in die Mitte der Europäischen Union wahrscheinlich, aber zum Teil werden die Asylbewerber sich andere Routen suchen.

Notwendigkeit einer weitergehenden, engeren Zusammenarbeit

Die Wucht, mit der Deutschland, Schweden, Österreich, die Niederlande und einige andere Länder mit einer starken Zunahme von Asylanträgen und damit verbunden einem Mangel an Kapazitäten für die Aufnahme, Bearbeitung und – sofern Anträge positiv beschieden werden – vorübergehende bzw. dauerhafte Aufnahme in die Gesellschaft konfrontiert werden, hat, wie erwähnt, zum Teil mit dem Nichtfunktionieren des Schengensystems und der mangelhaften Anwendung der Dublin-Verordnung in Mitgliedstaaten an der Mittelmeer-Außengrenze zu tun. Korruption und anderes Fehlverhalten, aber auch Versäumnisse und Kapazitätsprobleme bei der Erfüllung wesentlicher staatlicher Aufgaben in den Bereichen Justiz und Migration beeinträchtigen in einigen Mitgliedstaaten dauerhaft die Möglichkeiten einer gemeinsamen Politik auf den Gebieten Migration und innere Sicherheit – auch das hat dem Schengensystem zugesetzt. Die Verwirklichung des in den Verträgen festgeschriebenen Ziels, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, ist eine Voraussetzung für ein gut funktionierendes europäisches Asylsystem.

¹⁷ In der EU 0,25 % der Bevölkerung, in der Türkei 3 %, in Jordanien 10 % und im Libanon 25 %.

¹⁸ Europäischer Rat vom 25. und 26. Juni 2015, Ji-Rat September 2015. Siehe: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/de/pdf>>.

Mehr Augenmerk für die Defizite und Nöte in diesen Grenzstaaten hätte das Problem möglicherweise nicht so groß werden lassen. Solidarität mit diesen Grenzstaaten im Sinne einer Beteiligung an der (Finanzierung bzw. Schaffung der) erforderlichen Infrastruktur für die Aufnahme von Migranten und die Bearbeitung von Asylanträgen dient also auch in hohem Maße dem eigenen Interesse. Gleiches gilt für eine faire Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, wenn es um die Aufnahme von Flüchtlingen geht. Aber Verteilungs- und Kontingentierungspläne sind zum Scheitern verurteilt, da schon jetzt innerhalb der EU getroffene Vereinbarungen zur Umverteilung schlicht nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Die Lasten im Zusammenhang mit der Einhaltung der Verpflichtungen in Sachen Asyl können nicht einseitig bei den Grenzstaaten abgeladen werden, auch nicht bei einigen wenigen Mitgliedstaaten, derzeit vor allem Deutschland, die bereit sind, sie in hohem Maße für die anderen zu tragen. In beiden Richtungen ist viel mehr Solidarität vonnöten, aber auch ein darauf abgestimmtes Handeln der Verwaltungen. Sollte sich dies nicht mit allen heutigen Schengenstaaten realisieren lassen – was sich derzeit leider abzeichnet –, wird man sich für eine engere Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten entscheiden müssen, die dazu bereit und in der Lage sind, eventuell unter Einbeziehung einiger nicht zur EU gehörenden Schengenstaaten.

Wenn die bestehenden Vorschriften und die neuen Maßnahmen wirken sollen, kommt man nach Auffassung des AIV nicht umhin, ihre Umsetzung und Durchsetzung auf der europäischen Ebene anzusiedeln und die Einhaltung zu überwachen. Geschieht dies nicht, birgt dies Risiken für den Binnenmarkt und die Freizügigkeit und kann unerwünschte wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Umverteilungsvereinbarungen können nur dann funktionieren, wenn sie in verbindlichen Rechtsvorschriften niedergelegt werden. Vor allem aber gilt: Das Schengensystem kann nur dann funktionieren, wenn der Kontext von einem tatsächlich verwirklichten »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden« (Artikel 67 Absatz 1 AEUV) gebildet wird. Auf die Bedeutung hiervon hat der AIV bereits zu einem früheren Zeitpunkt hingewiesen.¹⁹

Dazu zählen die Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutzstatus und vorübergehender Schutz im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (so Artikel 78 Absatz 1 AEUV) und eine gemeinsame Einwanderungspolitik (Artikel 79 Absatz 1 AEUV). Wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten daran beteiligen wollen, entsprechende Grundlagen und Instrumente zu schaffen, muss wie gesagt ernsthaft darüber nachgedacht werden, mit einem Teil der Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit zu vereinbaren und diese Länder dann bei der Entwicklung der neuen Instrumente vorangehen zu lassen (Titel IV EUV). Es hat aber keinen Sinn, über ein Mini-Schengen als eine Gruppe von Ländern zu reden, die so weiter machen wie bisher mit dem einzigen Ziel, die eigenen Hoheitsgebiete für Flüchtlinge abzuriegeln, und die ansonsten keine weiteren Schritte unternehmen. Es geht darum, Schengen zu verstärken und einen neuen Verteilungsmechanismus zu schaffen, der Dublin ersetzt, um so das System zukunftsfest zu machen. Die Dublin-Regeln waren schließlich nicht für den massenhaften Zustrom gedacht, und sie enthalten auch keinen Verteilungsschlüssel, der unter den gegebenen Umständen brauchbar wäre.

¹⁹ AIV-Gutachten Nr. 87, »De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking« (Der Rechtsstaat: Garant für europäische Bürger und Fundament der europäischen Zusammenarbeit), Den Haag, Januar 2014.

Gleichwohl muss man sich klarmachen, dass es – egal, wo man die Grenze zieht – auch immer eine Seite jenseits der Grenze geben wird. Und kein Land wird darauf erpicht sein, dass jene Seite auf seinem Hoheitsgebiet liegt, weil sich dort alle nicht hineingelassenen Personen und abgewiesenen Asylbewerber konzentrieren werden: das Schreckgespenst eines Calais im Quadrat. Zu bedenken ist auch, dass die Zahl der übrigbleibenden und eventuell stattzugebenden Asylanträge für Länder wie Griechenland oder Malta möglicherweise nicht geschultert werden könnte. Jedes Schengensystem, ob groß oder klein, ist zum Scheitern verurteilt, wenn die Länder in den Fällen, in denen Asylbewerber den Flüchtlingsstatus zu Recht beanspruchen, sich die Verantwortung und die Lasten nicht solidarisch miteinander teilen. Die EU kann auch nicht einseitig entscheiden, welches Land bzw. welche Länder diese Rolle übernehmen soll(en): es müssen Verträge geschlossen werden, die den Flüchtlingen eine Perspektive bieten und die Lasten zwischen den Mitgliedstaaten ausgewogener verteilen. Das wird sich nicht aus der Portokasse bezahlen lassen. Diese großen Beträge werden solidarisch von allen EU-Mitgliedern aufgebracht werden müssen, zur Not im Zuge der Verringerung ihres Anteils an den Strukturfonds. Eine engere Zusammenarbeit, wie sie weiter oben beschrieben worden ist, wird also die Interessen der Staaten an den Außengrenzen berücksichtigen und anderen Staaten jederzeit die Möglichkeit bieten müssen, sich an ihr zu beteiligen, vorausgesetzt, sie erfüllen die damit verbundenen Voraussetzungen.

Übrigens bestünde die Notwendigkeit einer harmonisierten Politik in Sachen Aufnahme und Beurteilung von Asylbewerbern auch dann, wenn es kein Schengensystem gäbe. Auch dann bedürfte es einer Aufteilung der Verantwortung der Art, wie sie jetzt in der Dublinverordnung geregelt ist, allerdings nicht – wie es jetzt der Fall ist – ohne die Kapazitäten mit Blick auf die Aufnahme und die Bearbeitung miteinzubeziehen. Das Dublinsystem muss also korrigiert bzw. um eine Verteilungssystematik und ein uneingeschränkt funktionierendes europäisches Asylsystem ergänzt werden. Um die Ordnung innerhalb eines solchen Systems zu gewährleisten, werden auch Veränderungen im Bereich der Außengrenzen erforderlich sein.

VI Auf dem Weg zu einer besseren Überwachung der Außengrenzen

Wenn die Kontrollen an den Außengrenzen gut funktionieren, können unzulässige und offensichtlich unbegründete Asylanträge schnell abgelehnt und die Antragsteller gegebenenfalls abgeschoben werden. Wenngleich effektive Kontrollen an den Außengrenzen von Anfang an Teil des Schengensystems waren, hat man bei der Aufnahme von Griechenland die geographische Tatsache ignoriert, dass sich die Seegrenzen im Bereich der unzähligen griechischen Inseln im Ägäischen Meer nahe der türkischen Küste nur sehr schwer überwachen lassen. Daher ist es nachvollziehbar, dass die Union jetzt Maßnahmen für ein europäisches Konzept zur Überwachung der Außengrenzen entwickelt.

Unter der Voraussetzung, dass die Menschen, deren Leben tatsächlich bedroht ist, dadurch nicht weniger Schutz erhalten, hält der AIV eine bessere Überwachung der Außengrenzen des Schengenraums durchaus für angezeigt. Die Vorschläge der Kommission und die Beschlüsse des Europäischen Rates weisen alle in dieselbe Richtung: Einrichtung von Anmeldezentren in der Nähe der Ankunftsorte (die sog. Hotspots) und direkte Hilfe bei der Bewachung der Außengrenzen bzw. Vergemeinschaftung dieser Aufgabe.

Die Europäische Kommission hat Ende 2015 Vorschläge für eine Verordnung des Parlaments und des Rates mit Blick auf die »Abwehr« von Asylbewerbern auf See durch die Einführung einer europäischen Grenz- und Küstenwache (COM(2015) 671) vorgelegt. Diese laufen auf eine Intensivierung der Frontex-Aktivitäten hinaus, möglicherweise sogar mit Einsatz von Schiffen unter NATO-Kommando. Der AIV unterstützt diese Vorschläge, die als eine Form der Verwirklichung des »integrierten Grenzmanagements an den EU-Außengrenzen« im Sinne von Artikel 77 AEUV angesehen werden können, weist aber auf die folgenden Punkte hin. Zunächst einmal stellt sich die Frage nach der demokratischen und effektiven gerichtlichen Kontrolle des Funktionierens der neuen Agentur und der Ausübung ihrer Befugnisse. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag, der sich auf die Situation bezieht, dass ein Mitgliedstaat nicht in der Lage oder nicht willens ist, selbst die Grenzüberwachung vorzunehmen, und der für diesen Fall vorsieht, dass die Kommission nach Beratung mit der Agentur auch ohne Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats eingreifen kann. Der Beirat empfiehlt als erstes, die Befugnis der Kommission bzw. der Agentur zum Einsatz europäischer Grenz- und Küstenschutzteams an klare Bedingungen zu knüpfen. Nach Meinung des AIV sollte die Kommission eine so weitreichende Entscheidung nicht ohne – gegebenenfalls nachträglich einzuholende – Zustimmung des Rates treffen dürfen. Auch muss die Grenzüberwachung so gestaltet werden, dass erkennbar bleibt, dass man nach dem Passieren der Grenze der Souveränität eines anderen Staates unterliegt.

Zweitens muss bezweifelt werden, dass die geplanten zusätzlichen Kapazitäten im Umfang von 1500 Grenzschildern (aus einem Reservepool der Mitgliedstaaten) ausreichen, um das Ziel einer effektiven Überwachung der griechisch-türkischen Seegrenze zu erreichen. Es wurde bereits auf die fast unmögliche Aufgabe hingewiesen, mit der man es hier zu tun hat. Der AIV empfiehlt, eine solche Organisation aus nationalen Diensten wie der Königlichen Marechaussee aufzubauen. Auch angestrebte Beiträge der Marine oder anderer Teile der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten müssen unter europäische Leitung gestellt werden. Mit anderen Worten, die EU sollte dazu in der Lage sein, die erforderlichen

Bewachungsaufgaben ohne Einschaltung der NATO durchzuführen.

Drittens muss bedacht werden, dass von einer besseren Überwachung des Ägäischen Meeres zwar ein Abschreckungseffekt ausgehen kann, dass aber auch mit einer Verlagerung der Flüchtlingsströme gerechnet werden muss. Zudem gilt – genau wie bei schärferen Kontrollen an den Außengrenzen eines Landes –, dass die aufgegriffenen oder aus dem Wasser geretteten Flüchtlinge irgendwohin gebracht werden müssen, ohne dass dies einer Zurückweisung gleichkommt. Die extraterritoriale Geltung der Menschenrechtskonvention²⁰ bringt es mit sich, dass der Flaggenstaat eines Schiffes, das an einem Frontex-Einsatz teilnimmt, auch jenseits seiner Hoheitsgewässer verpflichtet ist, einen Asylantrag zu bearbeiten. Die einzige Alternative hierzu besteht darin, diese Verpflichtung durch eine Sondervereinbarung an die Behörden des nächstgelegenen Staates zu übertragen, der den internationalen Schutzgarantien nachkommt; dies mag für die meisten EU-Mitgliedstaaten gelten, nicht aber beispielsweise für Libyen.

Und schließlich ist es angesichts der geographischen Lage Griechenlands und des Umstands, dass viele Flüchtlinge aus Syrien stammen, nur allzu verständlich, dass auch die Türkei bei der Sicherung der Außengrenzen in die Pflicht genommen wird. Dass diesbezüglich also parallel mit der Türkei Vereinbarungen getroffen und Geldmittel zur Verfügung gestellt werden, ist berechtigt und unvermeidlich. Allerdings gilt es, hierzu zwei Einschränkungen zu machen. Zum einen ist nur dann hinnehmbar, dass Flüchtlinge an der griechisch-türkischen Grenze zurückgehalten werden, wenn Asylbewerber in der Türkei im Einklang mit den Rechtsvorschriften und menschenwürdig behandelt werden. Zum anderen ist es nicht realistisch oder auch nur vorstellbar, dass die Türkei den Löwenanteil der humanitären Krise in Syrien bewältigen kann. Warum man meint, dass die Türkei leisten kann oder muss, wozu EU-Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, ist – abgesehen von einer größeren, aber doch relativen geographischen Nähe²¹ – unklar. Daraus ergibt sich auch die Schaffung der Möglichkeit, Asylbewerber aus der Türkei in die EU umzusiedeln. Dies gilt in gleichem Maße für die anderen Nachbarstaaten, die einer extremen Belastung ausgesetzt sind, etwa der Libanon.

20 Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 2. Oktober 2014, Hassan gegen das Vereinigte Königreich, EGMR 29750/09.

21 Die Entfernung Istanbul–Damascus entspricht ungefähr der zwischen Barcelona und Amsterdam.

VII Schlussfolgerungen und Empfehlungen

a) Asylrecht

Der Versuch zu verhindern, dass umfangreiche gemischte Migrationsströme nach Westeuropa kommen, ist nicht neu. Auch mit der Einführung der Visumkontrollen vor Abflug eines Flugzeugs bzw. Abfahrt eines Schiffes wurde dieses Ziel verfolgt. Die Perfektionierung solcher Hindernisse wird jedoch unmenschlich, wenn es für Opfer von Verfolgung keine Alternativen gibt. Die niederländische und europäische Politik muss deshalb auch die Unterstützung für andere Formen der Flüchtlingsaufnahme beinhalten. Gegebenenfalls muss es möglich bleiben, auch ohne Visum in die EU durchzureisen. Wer als Asylsuchender in der Europäischen Union ankommt, darf unter keinen Umständen in ein Land zurückgewiesen werden, in dem er verfolgt würde oder auf andere Weise ernsthaft in Gefahr wäre; diese Forderung zählt zu den Grundsätzen unseres Rechtsstaats und ist nicht nur in der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Der AIV ist der Meinung, dass eine geordnetere Bearbeitung von Asylanträgen eine bedeutsame Maßnahme wäre neben der Schaffung der Möglichkeit, Grüne Karten für befristete Arbeitsaufenthalte auszugeben.

b) Bekämpfung des Missbrauchs

Die Bekämpfung des Missbrauchs des Asylverfahrens verbessert die Aussichten für diejenigen, die auf Asyl angewiesen sind. In diesem Zusammenhang kommt der Überwachung der Außengrenzen des Schengenraums eine wichtige Rolle zu. Die Politik der EU ist auf die Bekämpfung illegaler Grenzübertritte und Aktivitäten von Schleusern gerichtet, in Kombination mit der Einrichtung von Stellen, bei denen sich Asylsuchende aus Nicht-EU-Staaten melden können. Nach Artikel 12 Absatz 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und Artikel 2 des Vierten Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) darf kein Staat jemanden daran hindern, das Land zu verlassen.

Die Beantragung von Asyl an der Außengrenze der EU bzw. des Schengenraums ist keine illegale Migration. Wenn allerdings bereits in einem sicheren Drittstaat, aus dem der Asylbewerber einreisen möchte und wo er keine menschenunwürdige Behandlung zu befürchten hat, Asyl beantragt wurde oder hätte beantragt werden können, darf er an der Grenze abgewiesen werden.

In diesem Zusammenhang ist die Mitwirkung von Herkunftsländern erforderlich, damit diejenigen, die nicht asylberechtigt sind, sicher zurückkehren können. Es gibt allerdings Staaten, die faktisch ihre Rechtspflicht, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen, verletzen. In diesen Fällen ist gemeinsamer politischer und gegebenenfalls wirtschaftlicher Druck der EU-Mitgliedstaaten erforderlich. Beratungen zu diesen Fragen mit den betroffenen Ländern werden in dem Maße mehr bringen, in dem sie in auf Dauer angelegte Beziehungen eingebettet sind.²²

22 Gutachten der Beratungskommission für Ausländerangelegenheiten (Adviescommissie Vreemdelingenzaken): »Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid« (Strategischer Länderansatz für Migration: zwischen Wunsch und Wirklichkeit), 25. November 2015.

c) Selektive Intensivierung der Kontrollen an den Binnengrenzen

Die »Schließung« der gemeinsamen Grenzen von Schengenländern ist keine praktikable Option; hierfür wäre nicht nur eine Änderung der EU-Verträge erforderlich, sondern dadurch würde ein unverhältnismäßig großer Schaden für Wirtschaft und Gesellschaft entstehen, abgesehen von den enormen Kosten für Zäune, Grenzkontrollposten und Grenzpolizei und der Frage, ob dies praktisch überhaupt realisierbar wäre. Selektive, durch Informationen über erhöhte Risiken indizierte Formen von Kontrollen an den Binnengrenzen können durchaus nützlich sein; es können damit Formen des Missbrauchs bekämpft werden. Es empfiehlt sich aber noch eine andere Änderung: ohne nennenswerte Belästigung rechtmäßiger Passagiere könnte beim Anbordgehen eines Flugzeugs oder etwa einer Fähre über das Ionische Meer um Vorlage eines gültigen Reisedokuments gebeten werden. Damit ließe sich die unerwünschte Nutzung eines Tickets durch eine andere Person als die im Ticket eingetragene verhindern, was mit Blick auf die Bekämpfung des Terrorismus wünschenswert ist.

d) Engere Zusammenarbeit innerhalb von Schengen

Das gegenwärtige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist unausgereift und wird es auf absehbare Zeit auch bleiben, weil die Unterschiede zwischen den 28 Mitgliedstaaten in verschiedener Hinsicht zu groß sind. Deshalb sieht sich eine kleine Zahl von Ländern, insbesondere Deutschland, veranlasst, Flüchtlingen aus den derzeit am stärksten betroffenen Krisengebieten Schutz zu bieten.

Einigermaßen ausreichende Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen und die Aufnahme von Flüchtlingen können nur erreicht werden, wenn sich genügend Länder beteiligen. Deshalb empfiehlt der AIV, dass die Mitgliedstaaten, die dazu bereit und in der Lage sind, sich auf eine verstärkte Zusammenarbeit im Sinne des EU-Vertrags (Art. 20 EUV) verständigen und Schengen im Rahmen einer effektiven gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik durchführen: streng, wo nötig, aber zugleich human, auch beim Familiennachzug. Der AIV verweist an dieser Stelle auf sein Gutachten über differenzierte Integration.²³ Eine solche verstärkte Zusammenarbeit muss aus einem umfassenden, funktionierenden gemeinsamen Asylsystem bestehen, einschließlich vergleichbarer Formen der Aufnahme und Integration, Akzeptanz der Verteilungsschlüssel, Austausch von Daten über Missbrauch, damit er bekämpft werden kann, Abstimmung mit dem UNHCR in Sachen Umsiedlung sowie Vereinbarungen mit sicheren Ländern außerhalb der EU über die Rückführung. Eine gemeinsame Politik, die diesen Namen verdient, muss – anders als die vage geltende Aufnahmeleitlinie – auf der gegenseitigen Solidarität der betreffenden Länder aufbauen und beispielsweise auch eine qualitativ vergleichbare Aufnahme vorschreiben.

An der verstärkten Zusammenarbeit sollten sich möglichst viele Mitgliedstaaten beteiligen, die dem Schengenraum angehören. Ihre Zielsetzungen müssen sich in den gemeinsamen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Art. 67 ff. AEUV) einfügen. Damit es nicht zu unerwünschten Trittbrettfahreneffekten kommt, darf verlangt werden, dass diejenigen Länder, die sich nicht an der Zusammenarbeit beteiligen, zumindest die Kosten mittragen. Dies muss erforderlichenfalls durch eine Reform der Regelung zu den Strukturfonds erzwungen werden.

²³ AIV-Gutachten Nr. 98, »Gedifferenzierte Integration: verschillende routes in de EU-samenwerking« (Differenzierte Integration: unterschiedliche Wege in der EU-Zusammenarbeit), Den Haag, Oktober 2015.

Der AIV bezeichnet dies lieber nicht als »Mini-Schengen«. Schließlich wird das Schengensystem als solches nicht beendet. Gleichwohl verabschiedet man sich von dem Alles-oder-nichts-Anspruch, wenn es um Kontrollen an den Binnengrenzen geht; die Länder, die dazu bereit und in der Lage sind, unternehmen Schritte, um eine gleichmäßigere und gerechtere Verteilung der Vorteile und Aufgaben zu erreichen. Andere Mitgliedstaaten können weiter bei den »Basics« des Schengensystems mitmachen (unter normalen Umständen offene Binnengrenzen, gemeinsame Verantwortung für die Außengrenzen und gemeinsame Visapolitik), vorausgesetzt sie beteiligen sich an einem gemeinsamen Management der Außengrenzen und an selektiven Kontrollen an den Binnengrenzen (z. B. Überprüfung von Reisedokumenten an Flughäfen und relevanten Seehäfen).

e) *Effektive Überwachung der Außengrenzen und normierter Umgang mit Asylbewerbern*
Eine effektive Überwachung der Außengrenzen nach Maßgabe der bereits gültigen Kriterien ist dringend erwünscht. Der AIV empfiehlt, mit *allen* Schengen-Staaten die Schaffung eines gemeinsamen Außengrenzenmanagements anzugehen und es solide zu normieren, einschließlich eines effektiven Rechtswegs für diejenigen, die meinen, dass ihr Asylantrag zu Unrecht nicht weiter bearbeitet wird. Dazu zählen Registrierung, Bearbeitung von Asylanträgen und Aufnahme bzw. Übertragung an einen anderen Aufnahmestaat.²⁴

Das Verfahren sollte in zwei Phasen gegliedert sein: Zunächst wird in einem bewachten Bereich an der Grenze entschieden, wer unverzüglich in das Herkunfts- bzw. Transitland zurückkehren kann und damit muss und wessen Antrag für eine weitere Prüfung in dem – nach einem Verteilungsschlüssel – zuständigen Mitgliedstaat in Frage kommt. Hierfür kann eine kapazitätsbezogene Quotenregelung herangezogen werden, die sich auf objektive Faktoren wie BIP, Landesfläche und Einwohnerzahl stützt. Außerdem muss berücksichtigt werden, wie viele Flüchtlinge ein Land bereits aufgenommen hat. Allerdings ist es der Problematik inhärent, dass im Falle einer Überschreitung ein neuer Verteilungsschlüssel festgelegt werden müsste.

So wünschenswert es auch ist, dass alle 28 Mitgliedstaaten an dieser zweiten Phase teilnehmen – einige von ihnen sind dazu nicht in der Lage, weil sie bereits in der ersten Phase dem vollen Druck der gestiegenen Zahlen ausgesetzt sind, während in anderen, darunter die Visegrád-Staaten, aus politischen oder gesellschaftlichen Gründen kein Spielraum vorhanden ist. Man kann das bedauern und verurteilen, aber die Situation, die hieraus entsteht, lässt nicht erwarten, dass Flüchtlinge dort einen realen Schutz erhalten. Somit werden die Länder, die eine verstärkte Zusammenarbeit vereinbart haben, diese Aufgabe auf sich nehmen müssen. Die Länder, die dies nicht tun, müssen, wie weiter oben gesagt, verpflichtet werden, die Kosten mitzutragen.

Zum Schluss

Der AIV empfiehlt tiefgreifende Veränderungen, erwartet aber nicht, dass mit ihrer Inangriffnahme alle Probleme gelöst wären. Die Auswirkungen werden beschränkt bleiben, solange die Bereitschaft fehlt, effektiv in die Situationen einzugreifen, die viele Menschen dazu veranlassen, in EU-Mitgliedstaaten Asyl zu beantragen. Solange Menschen rund ums Mittelmeer keine Perspektiven haben und ihre ganze Hoffnung auf eine neue Zukunft in bestimmten EU-Ländern setzen, werden humanitäre Not und interne Spannungen

²⁴ Siehe das Gutachten der Beratungskommission für Ausländerangelegenheiten (ACVZ) »Delen in verantwoordelijkheid, Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem« (Die Verantwortung teilen, Vorschlag für ein solidarisches europäisches Asylsystem), 2016, siehe: <<http://acvz.org/wp-content/uploads/2016/01/ACVZ-advies-43-Delen-in-verantwoordelijkheid.pdf>>.

in diesen Mitgliedstaaten aufeinandertreffen. Die Folgen für das politische Klima in der EU sind schon jetzt sehr ernst. Der AIV möchte unterstreichen, dass die Türkei das Flüchtlingsproblem nicht für Europa lösen kann, nicht einmal mit noch viel mehr Finanzmitteln als jenen, von denen jetzt die Rede ist. Genausowenig kann Deutschland zugemutet werden, den Löwenanteil der humanitären Not zu lindern, denn egal, wie stark Deutschland wirtschaftlich auch ist und wie sehr es auch ein eigenes Interesse an einer Form der Zuwanderung hat – allein kann es diese Last nicht bewältigen.

Dass sich in den Gebieten, in denen sich die aktuellen und künftigen humanitären Krisen vollziehen, viele Millionen Menschen einer existentiellen Notsituation zu entziehen versuchen, ist die Folge vieler Jahre schlechter Regierungsführung, menschenrechtsverletzender Repressionen, einer Vernachlässigung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven sowie der menschenverachtenden Brutalität von Bewegungen wie dem IS. Dafür verantwortlich sind einzig und allein die betreffenden Regierungen bzw. diejenigen, die solche Bewegungen anführen. Derweil darf nicht übersehen werden, dass andere Länder sich viel zu lange abseits gehalten haben oder ihre Einmischung ausschließlich an eigenen Interessen ausgerichtet haben. Der Bürgerkrieg in Syrien wütet seit 2011, es wurden jedoch keine Versuche unternommen, zumindest in bestimmten Teilen Syriens – notfalls mit militärischen Mitteln – Sicherheit zu schaffen. Angesichts der Uneinigkeit zwischen den potentiellen Intervenienten ist es eher unwahrscheinlich, dass die europäischen Länder jetzt noch mit den USA und in Abstimmung einerseits mit der Türkei und andererseits mit Russland die Option, »sichere Gebiete« in dem Land zu schaffen, realisieren können. Neue Entwicklungen können allerdings nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus wird, in welcher Form auch immer, der UNHCR eine Schlüsselrolle spielen müssen, und es wird auch weiterhin sein Rat gebraucht, wenn es um die mögliche Fortsetzung der Migration derjenigen Menschen geht, für die es in ihrem Heimatland keine sinnvolle Zukunft mehr gibt. Die EU-Mitgliedstaaten müssen nach Kräften Unterstützung leisten und den Nachbarländern Syriens, insbesondere Jordanien, dem Libanon und der Türkei, mit Blick auf die enorme Belastung und Verantwortung, die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Millionen Syrern auf ihnen lastet, beistehen.

Außerdem empfiehlt der AIV, im internationalen Rahmen kurzfristig eine Studie zur Prävention und zum Management von humanitären Krisensituationen zu erstellen, und zwar in Bezug auf Krisen, die sich nicht nur infolge von Kriegen, sondern auch aufgrund von wirtschaftlichen, demographischen und klimatischen Bedingungen in den kommenden Jahrzehnten möglicherweise einstellen werden. Darauf sind weder die EU noch Länder, in denen die Flüchtlinge Zuflucht suchen werden, vorbereitet.

Gutachtenauftrag

Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens
Niederländisches Abgeordnetenhaus

An den
Beirat für internationale Fragen
z. H. des Vorsitzenden
Herrn Prof. J. G. de Hoop Scheffer
Postfach 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 28. Januar 2016

Sehr geehrter Herr de Hoop Scheffer,

am 26. Januar hat das Abgeordnetenhaus gemäß Artikel 30 seiner Geschäftsordnung beschlossen, den Beirat für internationale Fragen (AIV) mit der Erstellung eines Gutachtens zum Thema »Die Zukunft von Schengen« zu beauftragen, das in jedem Fall die folgenden drei Themen behandeln soll:

1. die kürzlich von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschläge zur Schaffung einer europäischen Grenz- und Küstenwache im Verhältnis zur Zukunft von Schengen und die Alternativen für einen europäischen Grenzschutz;
2. das Verhältnis von Schengen zum Grundsatz des freien Verkehrs von Personen und Waren innerhalb der Europäischen Union sowie eine Übersicht über die Alternativen zu diesem Grundsatz, sollte das Fortbestehen des Schengenraums in Gefahr kommen;
3. die Konsequenzen eines »Mini-Schengens«, genauer gesagt die Frage, was die Konkretisierung dieses Szenarios in der Praxis bedeuten würde.

Angesichts des begrenzten Zeitrahmens ist unter Umständen ein kurzes Briefgutachten ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

Khadija Arib

Präsidentin des Abgeordnetenhauses

Previous reports published by the Advisory Council on International Affairs

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: towards a European Union of thirty Member States, *January 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *May 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION, *June 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS? The European Union and the ICG 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*
- 27 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *May 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN THE BILATERAL PARTNER COUNTRIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: an analysis of poverty reduction strategies, *January 2003*
- 30 A HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION, *April 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**

- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 THE UNITED NATIONS AND HUMAN RIGHTS, *September 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberalisation produce deprivation?,
September 2004
- 40 THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *February 2005*
- 41 REFORMING THE UNITED NATIONS: a closer look at the Annan report, *May 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS, *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN, *July 2005*
- 46 ENERGISED FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005***
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: the importance of an integrated and multilateral approach,
January 2006
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOS AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 THE BENELUX: the benefits and necessity of enhanced cooperation, *February 2007*
- 54 THE OECD OF THE FUTURE, *March 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making,
May 2007
- 57 THE UN HUMAN RIGHTS TREATY SYSTEM: strengthening the system step by step in a politically
charged context, *July 2007*
- 58 THE FINANCES OF THE EUROPEAN UNION, *December 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach,
March 2009
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009**
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: response to the WRR (Advisory Council on
Government Policy) Report '*less Pretension, more Ambition*', *July 2010*
- 70 THE NETHERLANDS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: the responsibility to protect people
from mass atrocities, *June 2010*
- 71 THE EU'S CAPACITY FOR FURTHER ENLARGEMENT, *July 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world,
February 2011
- 74 THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA: the millennium development goals in perspective, *April 2011*

- 75 REFORMS IN THE ARAB REGION: prospects for democracy and the rule of law?, *May 2011*
- 76 THE HUMAN RIGHTS POLICY OF THE EUROPEAN UNION: between ambition and ambivalence, *July 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011**
- 78 EUROPEAN DEFENCE COOPERATION: sovereignty and the capacity to act, *January 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80 UNEQUAL WORLDS: poverty, growth, inequality and the role of international cooperation, *September 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82 INTERACTION BETWEEN ACTORS IN INTERNATIONAL COOPERATION: towards flexibility and trust, *February 2013*
- 83 BETWEEN WORDS AND DEEDS: prospects for a sustainable peace in the Middle East, *March 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*
- 87 THE RULE OF LAW: safeguard for European citizens and foundation for European cooperation, *January 2014*
- 88 PUBLIC SUPPORT FOR THE EUROPEAN UNION: building trust, *April 2014*
- 89 IMPROVING GLOBAL FINANCIAL COHESION: the Importance of a Coherent International Economic and Financial Architecture, *June 2014*
- 90 THE FUTURE OF THE ARCTIC REGION: cooperation or confrontation?, *September 2014*
- 91 THE NETHERLANDS AND THE ARAB REGION: a principled and pragmatic approach, *November 2014*
- 92 THE INTERNET: a global free space with limited state control, *November 2014*
- 93 ACP-EU COOPERATION AFTER 2020: towards a New Partnership?, *March 2015*
- 94 INSTABILITY AROUND EUROPE: confrontation with a New Reality, *April 2015*
- 95 INTERNATIONAL INVESTMENT DISPUTE SETTLEMENT: from ad hoc arbitration to a permanent court, *April 2015*
- 96 DEPLOYMENT OF RAPID-REACTION FORCES, *October 2015*
- 97 AUTONOMOUS WEAPON SYSTEMS: the need for meaningful human control, *October 2015**
- 98 DIFFERENTIATED INTEGRATION: different routes to EU cooperation, *October 2015*
- 99 THE DUTCH DIAMOND DYNAMIC: doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals, *January 2016*
- 100 WELL CONNECTED? On relations between the regions and the European Union, *January 2016*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *May 2003****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *March 2004*

- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: how do we attain the Millennium Development Goals?, *April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12 Advisory letter RESPONSE TO THE 2007 HUMAN RIGHTS STRATEGY, *November 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION: the benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18 Advisory letter THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: protector of civil rights and liberties, *November 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: a question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: the armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*
- 25 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION: beyond a Definition, *May 2014*
- 26 Advisory letter THE EU'S DEPENDENCE ON RUSSIAN GAS: how an integrated EU policy can reduce it, *June 2014*
- 27 Advisory letter FINANCING THE INTERNATIONAL AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *April 2015*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).